

# イギリスのチャリティと非営利団体制度改革に伴う法制の変容

～2011年チャリティ法制の分析を中心に

石 村 耕 治

## ◆はじめに

### I イギリスのチャリティと非営利団体制改革の動向

- 1 政権交代と非営利公益セクター法政策の変遷
  - (1) 労働党政権の非営利公益セクター政策の方針
  - (2) 保守党・自民党の連立政権の非営利公益セクター政策の方針
- 2 イギリスの非営利公益セクター改革と法制の変容
  - (1) チャリティ制度改革と法制の変容
  - (2) 非営利公益団体制度改革と法制の変容
  - (3) チャリティと非営利団体との相互競争的な展開に向けた法制の変容

### II チャリティ法の変容

～2006年チャリティ法とリステイトされた2011年チャリティ法

- 1 成立した2006年チャリティ法の骨子
- 2 リステイトされた2011年チャリティ法
- 3 2006年法の個別分析
  - (1) チャリティコミッションの所在
  - (2) チャリティコミッションの改革
  - (3) コミッションの独立性と説明責任
- 4 伝統的な「チャリティ目的」類型
- 5 2006年法による「チャリティ目的」類型の拡大
  - (1) 貧困の防止および救済
  - (2) 教育の振興
  - (3) 宗教の振興
  - (4) 健康増進または生命の救助
  - (5) 公民性およびコミュニティ開発の振興
  - (6) 芸能、文化、遺産または学術の振興
  - (7) アマチュアスポーツの振興
  - (8) 人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種  
的和解または平等と多様性の推進
  - (9) 環境保全および改善の振興
  - (10) 他人の支援を必要とする若者、高齢者、病弱者、障害者、経済的

困窮者その他不利な境遇にある者の救済

- (11) 動物愛護の促進
- (12) 国軍の能率または警察、消防、救助作業もしくは救急作業の能率の向上
- (13) その他法に定めるチャリティ目的
- 6 公益増進基準策定の経緯
  - (1) 公益増進要件の策定・適用
  - (2) 「公益増進一般ガイダンス」の公表
  - (3) 登録チャリティからの公益増進に関する報告
  - (4) チャリティコミッションによる公益増進の査定
  - (5) 問われるガイドラインによる「公益増進」要件の解釈
- 7 チャリティ登録制度改正の概要
  - (1) チャリティ登録簿の記載内容と開示
  - (2) チャリティの登録要件
  - (3) 受託者・理事の受忍義務
- 8 小規模チャリティ
  - (1) 任意の登録選択
  - (2) 登録抹消手続
  - (3) 小規模チャリティの登録と税制上の支援措置
- 9 登録除外チャリティ
  - (1) 登録除外チャリティの除外範囲の見直し
  - (2) 登録除外チャリティの適格を喪失するチャリティ
  - (3) 登録除外チャリティの適格を持続するチャリティ
- 10 登録免除チャリティ
- 11 チャリティ審判制度
  - ～チャリティ紛争にかかる権利救済制度とチャリティ審判制度の所在
  - (1) コミッションが行った処分等と原処分等にかかる異議申立手続
  - (2) コミッションの「業務」にかかる苦情処理手続
  - (3) コミッションから独立した審判所での審査請求
  - (4) チャリティ審判所での審査請求実務
- 12 新公益法人(CIO)法制
  - (1) 公益法人(CIO)法制検討の経緯
  - (2) イングランド・ウェールズの2012年CIO規則の構成
  - (3) 新たな「公益法人(CIO)」法制の基本

### III コミュニティ益会社(CIC)法制の確立

- 1 コミュニティ益会社(CIC)制度検討の経緯と成立した法制
  - (1) コミュニティ益会社(CIC)制度検討の経緯
  - (2) 2004年CLC法の構成
  - (3) 2005年CIC規則の構成
  - (4) 非営利活動の担い手から見たCICの特徴
  - (5) 「財産の利用目的限定(アセットロック)」原則とは何か

- 2 CIC制度とCDFIからの融資とCITR
    - (1) 認定コミュニティ開発金融機関（CDFI）から融資
    - (2) コミュニティ投資税額控除（CITR）の概要
    - (3) コミュニティ投資税額控除（CITR）と新たな社会投資税額控除（SICR）案
  - 3 コミュニティ益会社（CIC）と公益法人（CIO）法制の比較
- IV コミュニティ益増進組合などの登録組合法制の変容
- 1 イギリスの共済組合・協同組合法制の特質
  - 2 コミュニティ益増進組合（ベンコムス）制度検討の経緯と成立した2014年登録組合法
    - (1) 2014年登録組合法の施行
    - (2) 2014年登録組合法の構成
  - 3 2014年登録組合法の概要

◆むすびにかえて

## ◆はじめに

イギリス<sup>(1)</sup>においては、議会が制定したチャリティ法(charities acts)に定めるチャリティ目的の事業を行おうとするものは、法人形態か非法人形態かを問わず、原則として、チャリティコミッション(Charity Commission)(以下「コミッション」ともいう。)に申請して認定を受け登録<sup>(2)</sup>するように義務づけられている。登録チャリティ(registered charities)は、イギリスにおける非営利公益活動の中心的な担い手となっている<sup>(3)</sup>。



©Public use

- (1) イギリス(グレートブリテン及び北アイルランド連合王国=The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland、1922年にこの名称を採択。略称UK=連合王国)は、ブリテン〔①イングランド(England)、②ウェールズ(Wales)、③スコットランド(Scotland)〕、および④北アイルランド(Northern Ireland)の4つの非独立国からなる。イギリスにおける立法は、従来は、覇者であるイングランド議会(Parliament of England)が独占するかたちにあった。しかし、構成国家(自治政府)が独自の立法権を行使する動きを強め、現在は、イングランド議会はイングランドとウェールズの立法を行う一方で、スコットランドや北アイルランド政府はそれぞれ、独自に立法を行っている。したがって、イギリスの非営利公益セクター関連の法令についても、正確には、イングランド/ウェールズ法制、スコットランド法制および北アイルランド法制を精査する必要がある。
- (2) 【訳注】「registered」、「registration」、「register」などの言葉について、「登録」と邦訳すべきか、「登記」と邦訳すべきか悩ましいところがある。双方の言葉は、法理論上は一般に、第三者への対抗力の有無で区別されている。すなわち、対抗力がある場合は「登記」、一方、対効力のない場合には「登録」とされる。しかし、実際の立法では、対抗力を有する場合も含めて「登録」の文言を使っている場合も多い。本稿では、原則として「登録」と邦訳することとし、とりわけ第三者への対抗力を強く意識する必要があると思われる場合には、「登記」と邦訳することにする。例えば、会社登記事務を扱う公的機関である「Companies House」については、「会社登記所」と邦訳する。
- (3) イギリスのチャリティ法制について詳しくは、拙論「イギリスのチャリティ制度改革(1)」白鷗法学25巻2号(2008年11月)参照。

イギリスにおける400年を超える伝統を誇るチャリティ制度を含む非営利公益セクター改革は、1990年代後半に誕生した労働党政権、とりわけブレア政権のときに、「社会的企業（Social Enterprise）」構想のもとで大きな進展をみた。非営利公益活動の担い手（vehicles）の拡大を軸とした制度改革実施に必要な法制も抜本的に見直し、整備された。

その後の政権交代で、2010年に、保守党・自民党の連立政権が誕生した。この政権が掲げる「大きな社会（Big Society）」構想のもと、小さな政府の実現にはより強固な非営利セクターの構築が不可欠であるとの政策が打ち出され、こうした政策実施に関連する法制も大きな変容をとげている。

本稿においては、1990年代後半からはじまったイギリスのチャリティ（公益／慈善活動をしている団体や信託）と非営利団体の制度改革に伴う法制の変容について精査してみる。

## I イギリスのチャリティと非営利団体法制改革の動向

イギリス（UK）は4つの非独立国家で構成され、各国家（自治政府）は立法権を有していることから、コモンロー（common law）に支配される法分野を除き、非営利公益セクター関連法制を含め議会制定法（acts/statutes of the Parliament）に支配される分野の法制は一般にきわめて複雑である。

イングランドとウェールズに絞って精査してみても、コモンローの伝統と近年の議会制定法が交差するなかで、チャリティ法制の全体像をつかみとることは容易ではない。とりわけ、近年の政権交代や非営利公益セクター政策の変更、それに伴う度重なる議会制定法の激しい改廃は、関係法制の変容を的確に紹介することすら難しくしている。チャリティ法制のアナリティカルな精査には至らないのが実情である。

こうした状況を織り込んだうえで、イギリスにおける非営利公益活動の

担い手である主要な「非法人」および「法人」形態（類型）を、チャリティか非チャリティかの視角から分類して表にすると、次のとおりである。

〔表1〕 チャリティか非チャリティかの視点からみた非法人形態と法人形態の分類

◎非法人形態（Unincorporated Structures）	
a) 個人事業（sole trader）	
非チャリティ（non-charitable）	
b) パートナーシップ／任意組合（partnerships）	
非チャリティ	
c) 人格のない社団／任意団体（unincorporated associations）	
非チャリティ チャリティ	11年法30条の下、チャリティコミッションでの登録を経て登録チャリティ（registered charity）になれる。
d) 信託（trusts）	
非チャリティ チャリティ	11年法30条の下、チャリティコミッションでの登録を経て登録チャリティ（registered charity）になれる。
e) 共済組合（friendly societies）〔1992年以降法人化が可能〕	
非チャリティ チャリティ	チャリティに該当しても、チャリティコミッションでの登録除外チャリティ（exempt charity）〔2011年チャリティ法22条関係別表第3第26条および27条〕となるものもある。

## ◎法人形態 (Incorporated Structures)

- a) 法人格付与法準拠法人 (body incorporated by statutes) 【例：1971年ナショナルトラスト法 (National Trust Act 1971) により設立されたナショナルトラスト、1983年医師法 (Medical Act 1983) により設立された医師会 (GMC=General Medical Council)】

非チャリティ  
チャリティ

チャリティ該当しても、原則としてチャリティコミッションでの登録除外チャリティ (exempt charity) [2011年チャリティ法22条2項] となる。ただし、当該法人の機関が登録を求められる場合も少なくない。

- b) 勅許状準拠法人 (body incorporated by Royal Charter) 【例：オックスフォード大学 (University of Oxford、1248年設立)、英赤十字 (British Red Cross Society、1908年設立)】

チャリティ

チャリティ該当しても、チャリティコミッションでの登録除外チャリティ (exempt charity) [2011年チャリティ法22条および関係別表第3] である。

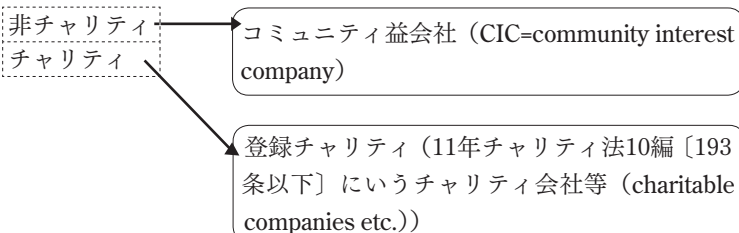
- c) 有限責任パートナーシップ (LLP=limited liability partnership)

非チャリティ

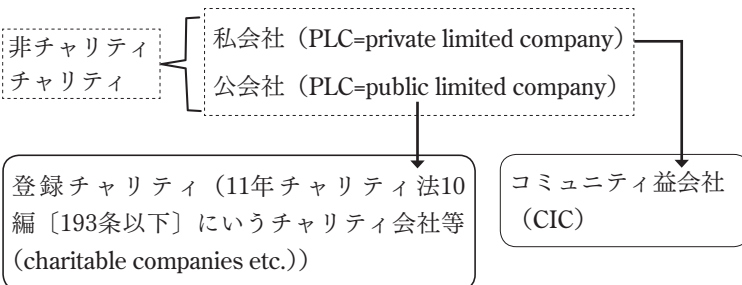
- d) 住宅金融組合 (building society)

非チャリティ

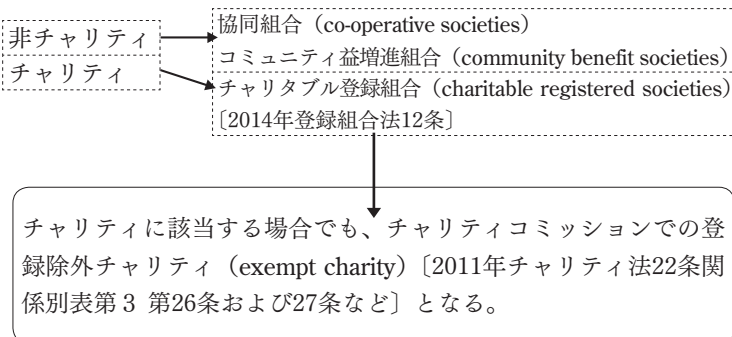
e) 保証有限責任会社（LCG=limited company by guarantee）



f) 株式有限責任会社（LCS=limited company by shares）



g) 登録組合（registered societies）



h) 信用組合（credit union）

非チャリティ



i) 公益法人（CIO=charitable incorporated organisations）〔スコットランドでは2011年、またイングランド・ウェールズでは2013年から制度化〕

チャリティ

登録チャリティ

イングランド・ウェールズの場合、2011年チャリティ法11編1章ないし5章（204条ないし250条）に基づき登録チャリティになれる。

## 1 政権交代と非営利公益セクター法政策の変遷

イギリスのマーガレット・サッチャー（Margaret H Thatcher）保守党政権（1979年～1990年）は、「小さな政府」、「市場原理」、「民営化」、「自助努力」などを極度に強調した。この結果、コミュニティの崩壊、貧富の格差増大、社会的弱者の排除、医療の崩壊、貸し渋り（financial exclusion）、犯罪発生率の増大など、いわゆる「社会的排除（social exclusion）」の要因となるさまざまな“負の遺産”を残すことにつながった。

1997年の総選挙で、政権を奪取し、首相になったトニー・ブレア（Tony Blair）労働党首は、市場原理のメリットをいかしつつも、そのディメリットを極小化するために、①機会の均等、②コミュニティの創生、③責任、④価値の平等の4つをうたった「第三の道（third way）」を提唱した<sup>(4)</sup>。

### （1）労働党政権の非営利公益セクター政策の方針

ブレア政権は、提唱する「第三の道」構想のなかでも、とりわけ「コミュニティの創生」に力が注ぐ方針を打ち出した。政府と第三（民間非営利公益）セクターとの間で戦略的なパートナーシップを組んで、いかに住民の参加と協同に根ざした市民社会を構築していくかを重要な政策課題と

(4) See, T. Blare, The Third Way (1998, Fabian Society).

した。

この政策課題を実現するために、1997年12月に、内閣府(Cabinet Office)に、第三セクター局(Office of the Third Sector)や社会的排除対策班(Social Exclusion Unit)を設けた。

2002年9月25日に、首相直属の戦略班(Strategy Unit)が、チャリティを含む広範な非営利セクター改革についての方向性を示した報告書『民間活力、公益増進：チャリティおよび広範な非営利部門のレビュー(Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector)』(以下『民間活力、公益増進案』、『戦略室三セクター改革案』という。)を首相に答申し、これを内閣府が公表した。

その後、労働党政権は、第三セクターの関する公開諮問／意見公募(public consultations)を繰り返し実施した。民間からさまざまな意見を徴収したうえで、内閣府は、2006年12月に中間報告書『社会的・経済的創生の向けての第三セクターの将来的役割・中間報告(The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration: Interim Report)』を公表した。

さらに、2007年7月には、最終報告書『社会的・経済的創生の向けての第三セクターの将来的役割・最終報告(The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration: Final Report)』(以下『第三セクターの将来的役割・最終報告』という。)と題する、いわゆる「第三セクター・レビュー(Third Sector Review)」を公表した。

こうした一連の作業を通じて、「社会的企業(Social Enterprise)」構想や、その核となる「コミュニティ益増進組合(ベンコム/BenComs=Community Benefit Societies)」や「コミュニティ益会社(CIC=community interest company)」という新たな認定・登録法人制度、さらには新「公益法人(CIO=charitable incorporated organisations)」制度の創設などを実現するための立法に動き出した。これら一連の立法を行っ

た後、ブレア政権および後継のブラウン政権は、関係政令(規則)の制定・公布・施行ができたものから次々と実施して行った。

## （２）保守党・自民党の連立政権の非営利公益セクター政策の方針

2010年５月に、労働党政権は、総選挙で敗退し、保守党・自由民主党の連立政権（Lib-Con Coalition Government）が誕生した。デービット・キャメロン（David W D Cameron）首相が率いる新連立政権は、「大きな社会（Big Society）」構想を打ち出した。この構想は、旧労働党政権のような大きな政府（big government）を目指すものではない。むしろ、政府の公的サービスを、できるだけ幅広くボランティア団体およびコミュニティ団体、チャリティならびに社会的企業に開放することで強固な市民社会（civil society）を育て上げ、小さな政府（small government）の実現を目指そうというものである。

新連立政権は、政権奪取後、政策提言書『より強固な市民社会の構築：ボランティア団体およびコミュニティ団体、チャリティならびに社会的企業に関する戦略（Building a Stronger Civil Society: A Strategy for Voluntary and Community Groups, Charities and Social Enterprises）』や、政策提言書『より強固な市民社会の構築：最前線の市民社会団体に対する支援措置改善に関する市民社会局からの諮問（Building a Stronger Civil Society: An Office for Civil Society Consultation on Improving Support for Frontline Civil Society Organisations）』を公表した。

また、連立政権は、旧労働党政権下で内閣府（Cabinet Office）に置かれていた「第三セクター局（Office of the Third Sector）」を解体した。そして、新たに「市民社会局（OCS=Office for Civil Society）」を設けた。また、戦略班（Strategy Unit）も廃止した。

内閣府市民社会局（OCS）は、①「大きな社会構築の課題（Big Society agenda）」、②「チャリティ（charities）」、③「ボランティア活動

（volunteering）」および④「社会的企業（social enterprise）」の分野における政策を所管する。

以下においては、イギリスにおける旧労働党政権の『民間活力、公益増進案』（『戦略室三セク改革案』）および『第三セクターの将来的役割・最終報告』など改革の核となる資料を使って、イギリスのブレア労働党政権（当時）の第三セクター改革、さらには保守・自由連立政権の「大きな社会」構築に盛られた非営利公益セクター政策、それに伴う法制の変遷について分析・紹介する。

## 2 イギリスの非営利公益セクター改革と法制の変容

イギリス（UK）の「社会的企業（Social Enterprise）」構想ないし「大きな社会（Big Society）」構想のもとでの非営利公益セクター改革は、社会的企業部門の強化・刷新を行い、市民が活用しやすい仕組みにすることなどをねらいで推進された。こうした政策実現のためには非営利公益活動の担い手の足腰を強くするための数多くの法令が制定されたが、主な政策に沿って表にすると、次のとおりである。

〔表2〕「社会的企業」部門の強化・刷新政策のポイント

社会的 企業 部門	①第三セクターにあるチャリティ制度の刷新・法人化推進
	・チャリティ制度改革および新法人類型「公益法人（CIO）」の導入
	②第二セクターにある営利法人の社会活用
	・「コミュニティ益会社（CIC）」認定・登録制度の導入
	③各種共済団体・協同組合・信用組合などの刷新・活用
	・コミュニティ益増進組合などを束ねた登録組合制度の導入

\* I で扱うのは、主に網掛の部分

## （１）チャリティ制度改革と法制の変容

イギリスにおいては、1998年以降、400年ぶりのチャリティ制度<sup>(5)</sup>見直しを含む、抜本的な非営利公益セクター改革がはじまった。

イングランドとウェールズのチャリティ制度改革をめざしたチャリティ法案 (Charities Bill) は、UK議会 (イギリス議会、ウエストミンスター議会) での一連の審議を経て、2006年11月7日に議会通过・成立した。そして、翌8日に女王の裁可を得て、チャリティ法 (Charities Act 2006) (以下「2006年チャリティ法」、「2006年法」または「06年法」という。) が公布された。2006年チャリティ法は段階的に施行され、新たな制度が始動

---

(5) イギリスのチャリティ法制は、団体規制の観点からみると、大きく①イングランド・ウェールズ、②スコットランド、③北アイルランドの3つに分かれている。規制実施機関も、それぞれの正式名称は、①イングランド・ウェールズ・チャリティコミッション (Charity Commission for England and Wales)、②スコットランド・チャリティ規制局 (OSCR = Office of the Scottish Charity Regulator)、③北アイルランド・チャリティコミッション (CCNI = Charity Commission for Northern Ireland) である。ちなみに、スコットランドのOSCRは、2005年チャリティ及び受託者投資 (スコットランド) 法 (Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005) により、従来のエージェンシーから所轄大臣直属の機関となり独立性が強化され、現在にいたっている。また、北アイルランド・チャリティコミッション (CCNI) は、北アイルランド議会 (Northern Ireland Assembly) を通過した2008年チャリティ (北アイルランド) 法 (Charities Act (NI) 2008) が2008年9月9日に女王の裁可を得て公布され、この2008年法に基づき新たに北アイルランドにも社会開発省所管のものと組織として誕生した経緯にある。その後、2013年チャリティ (2008年法) (開始4号) 令 (北アイルランド) [Charities (2008 Act) (Commencement No. 4) Order (Northern Ireland) 2013] が発効し、CCNIは2013年6月24日から正式に規制業務を開始した。このうち、本稿で中心的に取り扱うイギリスのチャリティ制度とは、イングランド・ウェールズのチャリティ制度についてである。ちなみに、わが新公益法人制度における公益認定等委員会の仕組みは、多分にイギリスのチャリティコミッションに倣った面がうかがえる。イギリスのチャリティ法と政策について、グローバルな視点からの分析について、詳しくは、See, Kerry O'Halloran *et.al*, Charity Law and Social Policy (2008, Springer).

した<sup>(6)</sup>。

その後、イギリス議会は、1993年チャリティ法を全面改正した2011年チャリティ法(Charities Act 2011)(以下「2011年法」または「11年法」ともいう。)を制定し、2011年12月14日に施行した<sup>(7)</sup>。

- 
- (6) チャリティ制度改革に関しては、このほか、スコットランドでは、すでにふれたように、2005年7月に2005年チャリティ及び受託者投資(スコットランド)法が、そして北アイルランドでは2008年チャリティ(北アイルランド)法が、それぞれ制定されている。ちなみに、イギリスの場合、議会制定法の条文の参照にあたり注意すべきことがある。それは、いわゆる「修正方式」をとっていることである。すなわち、「修正」の場合、旧法はそのまま残して、その後定められた各年の新法では、新たな規定や旧法の内容を修正(amend)する規定を盛り込むかたちをとる。したがって、まったくの新議会制定法の場合は別として、すでに制定されている議会制定法の場合、度々年度改正が加えられてきていることから、後法は前法に優先するルールを念頭に置いたうえで、条文を参照する必要があることである。(ただし、その後、それまでの修正点をすべて織り込み、リステイトしたかたちで新法を制定した場合は除く。)イングランド・ウェールズのチャリティ法の場合、1960年法(Charities Act 1960)【全廃】がいわゆる“元祖法”となる。その後、改正法の制定は、1985年チャリティ法(Charities Act 1985)【全廃】、1992年チャリティ法(Charities Act 1992)、1993年チャリティ法(Charities Act 1993)を修正する2006年チャリティ法(Charities Act 2006)の施行、1993年チャリティ法を全面改正した2011年チャリティ法(Charities Act 2011)の施行と続く。各年のチャリティ法をはじめとしたあらゆる制定法〔イングランド国教会法(measures of the Church of England)を含む。〕の全条文は、イギリス法務省(Ministry of Justice)の制定法データベース(The UK Statute Law Database)のホームページ(HP)にアクセスすれば、入手できる。Available at: <http://www.statutelaw.gov.uk/legResults.aspx?LegType=All%20Primary&PageNumber=2&BrowseLetter=C&NavFrom=1&activeTextDocId=2939707>。このHPで入手できる新法ないし各年改正法には、一部、後法で改正されたかあるいは廃止された箇所を、条文ごとにデータベース編纂注記で明らかにしている場合が多いが、必ずしも徹底していない。とりわけ、制定されて間もない年度法については、不徹底の傾向が目立つ。イングランド・ウェールズのチャリティ法の場合、1993年チャリティ法に数多くの重要な参照条文が規定されている。しかし、その後1993年法は2011年に全面改正されたために、2015年1月現在、2011年チャリティ法がチャリティに関する現行法といえる。ちなみに、2006年法改正(およびそれ以前の年度改正を含む。)で修正された部分の注記を含む1993年チャリティ法については、Stephen Lloyd, Charities: The New Law 2006 (2007, Jordans) Appendix 2 に収録されたものが参考になる。
- (7) しかし、その後1993年法は2011年に全面改正されたために、2015年1月現在、2011年チャリティ法がチャリティに関する現行法といえる。11年法を含めチャリティ法については、See, Hubert Picarda, The Law and Practice Relating to Charities (Tottel Publishing, 2014)。

### ①2006年チャリティ法に盛られた主要な改正点

まず、2006年チャリティ法から精査してみる。2006年法に盛られたチャリティ制度改革における目玉の一つは、「チャリティ (charity)」および「チャリティ目的 (charitable purposes)」の“再定義”である。具体的には、チャリティ目的に資するチャリティの類型を、これまでの4から13まで拡大したことである。また、従来から塩漬けが当然視されてきた「基本財産 (endowment) のあり方」などについても、その流動化の是非を含め、多角的に検討された。

次の目玉はチャリティ審判所 (Charity Tribunal) を新設【その後の抜本的な行政審判所制度改革により第一段階審判所一般規制室チャリティ部 (First-tier Tribunal, GRC= General Regulatory Chamber, (Charity)) および上級審判所租税・チャンセリー室 (Upper Tribunal, TCC=Tax and Chancery Chamber) に編入<sup>(8)</sup>】し、チャリティとチャリティコミッションとの間の法的紛争処理手続を簡素なものにし、迅速化したことである。2006年チャリティ法施行前の時代にあつては、チャリティコミッションへ異議申立てを行うルートはあったものの、コミッションから独立した審査を受けるためには、直接、高等裁判所 (High Court) で司法救済を求める途よりなかった。

さらに、イングランド・ウェールズの2006年チャリティ法において、新たな類型の「公益法人 (CIO=charitable incorporated organisation)」制度が設けられたことである。CIOの新設または他法人からCIOへの転換について、チャリティコミッションは、2013年5月4日から登録受付を開

---

(8) その後、行政審判所制度改革により、2009年4月1日に新たな二審級制の横断的行政審判所 (two-tier tribunal system) の誕生に伴い、チャリティ審判所 (Charity Tribunal) は、第一段階審判所一般規制室チャリティ部 (First-tier Tribunal, GRC= General Regulatory Chamber, (Charity)) に編入された。詳しくは、拙論「イギリスの租税審判所制度の抜本改革」白鷗法学16巻1号 (2009年5月) 参照。なお、チャリティコミッションの処分等にかかる争訟手続については、2011年チャリティ法17編〔審判所〕1章〔総則〕、2章〔審判所への審査請求及び申立て〕および3章〔審判所への付託〕(315条ないし331条) に新装されたかたちで盛られている。

始した<sup>(9)</sup>。CIOは、チャリティの新時代を切り開く“公器”となりうる可能性を秘めている。同時に、イギリスにおける従来からの民商法が一元化された法人法制的伝統を変える動きとしても重い意味を持っている<sup>(10)</sup>。

## ②2011年チャリティ法に盛られた主要な改正点

次に2011年チャリティ法について精査してみる。2011年法に盛られたチャリティ制度改革面での主要な改正点は3つある。

第一に、度重なる年度修正を盛り込んで継ぎはぎだらけになったチャリティ法の全面書換え(リステイト)をし、新装をはかったことである。

第二は、すでにふれたように、2006年チャリティ法により新たにチャリティ審判所(Charity Tribunal)が設けられた(06年法2編2章〔8条以下])が、その後2009年に、チャリティ審判所は、イギリスにおける抜本

---

(9) 一方、スコットランドにおいては、スコテッシュCIO(Scottish charitable incorporated organisation)制度が設けられて、2011年4月1日から登録受付を開始した。

(10) イギリス(UK)は、単一国家(single state)の連合体(United Kingdom)であり、私法については、連合王国の各構成国家(具体的には、イングランド／ウェールズ、スコットランド、北アイルランド)の議会が各自立法管轄権を有している。この結果、法人法または会社法については、連合王国の各構成国家が制定している。加えて、イギリスでは、伝統的に民商法が一元化されており、商事会社(営利法人)と民事会社(非営利公益法人)とが未分化の常態にあり、営利を目的とした株式有限責任会社や保証有限責任会社などを非営利公益活動に活用する仕組みにあった。しかし、大陸に位置する多くのEU諸国では、民法と商法が二元化された法制度になっている(ちなみに、わが国もヨーロッパ大陸の法制に倣って、私法上の法人を営利法人と民法法人に二元化するかたちで導入・維持してきている。)。EU会社法指令(EU Company Directive)【1968年の第1次指令～2004年の第13次指令および欧州会社指令(2001年以降)等】は、こうした大陸法の二元化モデルに従って作成され、発遣されている。EU加盟後、イギリスは、EU会社法指令を国内法に採り入れ、営利をねらいとした株式有限責任会社や保証有限責任会社などを非営利活動に活用する伝統的な法制に変革を加えざるを得ない状況にあった。そこで、非営利公益セクター改革を機に、営利法人から分化した非営利／公益目的に特化した法人形態である公益法人(CIO=charitable incorporated organisation)の制度の導入に踏み切った。CIOは、「法人(incorporated organisation)」であり、「会社(company)」ではないことから、原則としてEU会社法指令の適用外となる。



的な行政審判所制度改革に伴い誕生した二進級制の横断的な行政審判所に編入された。すなわち、第一段階審判所の一般規制室チャリティ部（First-tier Tribunal, GRC= General Regulatory Chamber, (Charity)）および上級審判所租税・チャンセリー室（Upper Tribunal, TCC=Tax and Chancery Chamber）に編入された。これに伴い、2011年チャリティ法では、チャリティコミッションの処分等にかかる第一段階審判所での審査請求と上級審判所での再審査請求または司法審査の申立手続を明定したことである（11年法17編1章ないし3章〔315条ないし331条〕および319条・321条・323条・324条関係別表第6〔審判所への審査請求及び申立て〕）<sup>(11)</sup>。

第三に、2006年チャリティ法では34条関係別表第7に盛っていた公益法人（CIO）の設立・登録等に関する手続を、11年法本文中に条文化し第11編（CIO）に明定したことである（11年法11章1章ないし5章〔204条ないし250条〕）。

## （２）非営利公益団体制度改革と法制の変容

一方、今回のイギリスの非営利公益団体制度改革に関連して出てきた目玉は、「コミュニティ益会社（CIC=community interest company）」および「コミュニティ益増進組合（BenComs=community benefit societies）」（なお、「ベンコムス／BenComs」はコミュニティ益増進組合の通称である。）という新たな認定・登録法人制度の導入である。すなわち、既存の会社や共済組合（法人）が自主的に申請して政府の認定を受け登録する、または、新設の会社や共済組合が設立申請時に認定を受ければ、それぞれ「CIC」、「ベンコムス／BenComs」という“ブランド”で、「コミュニティ益の増進」事業に専念できる仕組みが導入されたことである。

「CIC」および「ベンコムス／BenComs」の目的は、「コミュニティ益

---

(11) 2014年12月23日現在までの審判所での裁決および判決事例について詳しくは、available at: <http://www.justice.gov.uk/downloads/tribunals/charity/charity-register-cases.pdf>

の増進 (community benefit)」にある。言い換えると、従来からある「登録チャリティ (registered charities)」の場合に求められる「公益の増進 (public benefit)」とは異なる。「コミュニティ益会社/CIC」登録制度や「ベンコムス/BenComs」登録制度の導入は、営利会社や共済組合【2014年8月1日からは「登録組合 (registered societies)」と呼ばれることになった。】の社会貢献のあり方に新風を吹き込む動きとして注目される。

これら2つの非営利公益活動の担い手のうち、コミュニティ益会社(CIC)は、イギリスに由来からある各種“有限責任 (limited liability companies)”、すなわち、「保証有限責任会社 (CLG=company limited by guarantee)」、「株式有限責任会社 (CLS=companies limited by shares)」、「公会社/株式有限責任公会社 (PLC=public limited company by shares)」が母体となる<sup>(12)</sup>。現実には一般に、有限責任形態の私会社 (private limited

---

(12) イギリス会社法 (Companies Acts) は、会社 (companies) を、大きく公会社 (public companies) と私会社 (private companies) に分けて規制する。私会社とは、公会社でないものを指す (2006年会社法4条)。私会社は株式の上場が禁止される (2006年会社法755条)。会社設立証書 (certificate of incorporation) の公会社と記載される必要がある (2006年会社法4条2項a号)。公会社の仕組みは、1980年会社法改正 (Companies Act 1980) で導入された。また、公会社とは、実質的には、ほぼ株式有限責任のかたちをとる公会社 (company limited company by shares) を指す。株式有限責任公会社には、5万ポンド以上の授權資本金 (authorized capital) が適用され、会社登記所 (Companies House) から開業証書 (Trading Certificate/1985年会社法117条) の発行を受けるまでに、引受けられた株式の25%まで払い込まれる必要がある。株式有限責任公会社は、その名称に「public limited company」または「plc」、「PLC」を付けるように求められる。ロンドン有価証券取引所への上場、公募が許される。もっとも、持株会社 (holding companies) の場合、その多くは、たんに「plc」の品格 (prestige) が欲しいとの動機から公会社として登録しており、株式を公開していない。一方、私会社 (private company) とは、公会社でない会社を指す。したがって、公会社でない株式有限責任会社 (CLS=company limited by shares)、保証有限責任会社 (CLG=company limited by guarantee)、無限責任会社 (unlimited company) などはすべて私会社にあてはまる。株式等の公募は許されず、最低資本金制度の適用はない。私会社である有限責任会社 (private limited company) は、無限責任会社を除き、その名称に「limited」または「Ltd」、「LTD」を付けるように求められる。See, Alistair Alcock *et al.*, Companies Act 2006: The New Law, (2007, Jordans); Saleem Sheikh, A Guide to the Companies Act 2006 (2008, Routledge-Cavendish).

company) である非公開会社が母体となる。もちろん、理論的には公会社 (PLC=public limited company) または公開会社 (listed PLC) であってもよい。2006年会社法 (Companies Act 2006) 6条〔コミュニティ益会社 (community interest company)〕に基づいて定められた2004年 (監査、調査およびコミュニティ企業) 法 (Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004) (以下「2004年CIC法」または「CIC法」という。)、ならびに、同法に基づいて定められた2005年コミュニティ益会社規則 (Community Interest Company Regulations 2005) (以下「2005年CIC規則」または「CIC規則」という。) である。

コミュニティ益会社 (CIC) は、母体が持分会社 (CLS) である場合には、エクイティファイナンス (株式や転換社債発行による資金調達) も認められる。また、「普通社員」〔完全な議決権はあるが、利益分配および残余財産請求権なし。〕のほかに、「投資家社員」〔原則として議決権はないが、利益分配および残余財産請求権あり。〕を置くことができる。言い換えると、市民や企業が、議決権はないがある程度の見返りの期待できる優先株主 (preference shareholders) としてコミュニティ益増進に貢献 (地域貢献) する会社 (CIC) に投資して社会貢献できる途も拓かれたわけである。

一方、共済型または互助型のコミュニティ益増進組合 (ベンコムス／BenComs) は、従来からある各種の勤労者共済組合 (IPS=industrial and provident societies) が母体となる<sup>(13)</sup>。コミュニティ益増進組合 (ベンコムス／BenComs) は、2003年から「真正協同組合 (*bona fide* co-operative societies)」と「コミュニティ益増進組合 (BenComs=community benefit societies)」とに分離されたことを契機に誕生した。その後、2014年に

---

(13) IPSは、従来から1965年勤労者共済組合法 (Industrial and Provident Societies Act 1965) (以下「1965年IPS法」という。) を設立準拠法としていた。しかし、1965年IPS法は、幾度かの改正を経て、現在、2014年協同組合及びコミュニティ益増進組合法 (Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014) として新装されている。新法は2014年8月1日に施行され、これら8月1日前に実施されていた1965年IPS法を含む旧IPS関係法令は失効した。詳しくは、本稿IV参照。

は、2014年協同組合及びコミュニティ益増進組合法 (Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014) (以下「2014年登録組合法」、「2014年協同組合・ベンコムス法」または単に「2014年法」ともいう。) の制定が制定され、IPS法制の抜本的な整備が行われた。2014年登録組合法は、2014年8月1日から施行された。①旧IPS形態法人を「協同組合 (co-operative society)」と「コミュニティ益増進組合 (community benefit societies／ベンコムス)」とに分けて、規制する。

イギリスにおいては、伝統的に民間非営利公益活動は、第三セクターにある「チャリティ」に広く委ねられてきており、その活動原資の調達 (キャピタルファイナンス／capital finance) のルートは、篤志家からの「寄附金」に加え、政府や支援機関などからの「助成交付金や補助金 (grants, subsidies)」が中心であった。言い換えると、非営利公益活動は、その活動原資については寄附金・補助金漬けで、「官製経済」の中で活かされる常態にあったといっても過言ではない。今回の社会的企業構想においては、非営利公益活動に相互組織である共済組合に加え、第二セクターにある営利会社も動員することで、コミュニティでの事業の創設や働く場の確保、さらにはその活動原資についても、寄附金・補助金漬けから脱して、社会貢献投資に意欲のある個人や法人投資家からの資金を呼び込むことを目指すものである<sup>(14)</sup>。この構想により、非営利公益活動団体またはコミュニティ益増進活動団体が、法人活動資金調達／キャピタルファイナンスの面で、「市場経済」「金融市場」にも参加する途が拓かれた、とみることもできる。

このように、コミュニティ益会社 (CIC) は、これまでの公的資金 (寄

---

(14) 後に精査するように、CIC制度は、あがった利益をいかに多く社会貢献投資家に分配すること (利益配分の極大化) を本来の目的とするのではない。むしろ、あがった利益をいかに多くコミュニティ益増進事業に再投資するかを目的とする仕組みである。したがって、CICがあげた利益は、コミュニティ益増進事業の原資とすることが予定されている仕組みである。

附金控除を通じた租税歳出や直接的な助成交付金・補助金など）で生かされる従来の「チャリティ」とは一味違う存在である。市場メカニズム（市場原理）、金融市場を活用し社会貢献を前面に打ち出した新たな営利と非営利のハイブリッド（混合）タイプの登録認定法人（CIC）制度の出現は、イギリスの民間非営利公益界に新たな流れをつくる契機にもなるものといえる。

その一方で、イギリスの民間非営利公益セクターの特徴は、従来から「公益増進性」やガバナンスを担保するために、官の機関が、このセクターに属する団体を束ねて監督・規制する構図にある。今回あらたに提案され実現したコミュニティ益会社（CIC）登録制度においては、「コミュニティ益増進」の判定やガバナンスを監督するために、新たな規制官（CIC Regulator／CIC規制官）が置かれた（CIC法27条）<sup>(15)</sup>。この点は、コミュニティ益増進組合（ベンコムス／BenComs）の認定・登録についても、規制機関として金融行動局（FCA=Financial Conduct Authority）【旧金融サービス局（*ex* FSA=Financial Services Authority）】<sup>(16)</sup>が置かれている（2014年協同組合・ベンコムス法2条）。

### （３）チャリティと非営利団体との相互競争的な展開に向けた法制の変容

近年のイギリスの非営利公益セクター改革の特徴としてあげられることは、チャリティと非営利団体との相互競争的な仕組みを用意し、そのための法制を確立したことである。すなわち、一つは、2006年に成立したイ

(15) 事業革新技能省（BIS=Department of Business, Innovation and Skills）所管の執行エージェンシーである会社登記所（Companies House）内にCIC規制官（CIC Regulator）が置かれた（2004年CIC法27条）。

(16) FSAは、2001年から2013年4月1日前まで存続したが、1日以降はイングランド銀行（Bank of England）の100%保有有限責任会社である「信用規制局（PRA=Prudential Regulation Authority）」と「金融行動局（FCA=Financial Conduct Authority）」に分離された。FCAは、銀行や住宅金融組合（building societies）、信用組合（credit unions）、真正協同組合（*bona-fide* co-operatives）【2014年からは協同組合（co-operative society）】やベンコムスなどの規制機関である。

ングランド・ウェールズのチャリティ法に基づく抜本的な制度見直しおよび新たな「公益法人(CIO=charitable incorporated organizations)」類型の創設である(06年法34条および別表第7による修正93年法第8編のA〔69条のAないし69条のQ〕および別表第5のAの新設)。そして、もう一つは、「社会的企業部門」の構築、それを支えるための認定・登録「コミュニティ益法人(CIC)」制度の創設である。

CIO制度の細目は議会制定法従位文書(secondary instruments)(regulations and orders)<sup>(17)</sup>に委ねられるかたちとなっていた。この点について、2010年5月に政権交代があったことも手伝って、新たに誕生した市民社会局での公益法人(CIO)制度実施に必要な議会制定法従位文書(regulations and orders)の制定作業は遅々としてすすまなかった。当初、議会制定法従位文書は、2011年にはイギリス議会の承認を得て施行される方向であったが延び延びになっていた。

その後、2006年チャリティ法を盛り込んだ1993年チャリティ法を全面改正するかたちで2011年チャリティ法(Charities Act 2011)(2011年法)が制定され、2011年法11編1章ないし5章(204条ないし250条)〔公益法人法(CIOs=Charitable Incorporated Organisations)〕に改訂規定が挿入された。そして、2011年法に基づいて必要な議会制定法従位文書、すなわち「2012年公益法人(総則)規則(The Charitable Incorporated Organisations (General) Regulations 2012)」(以下「2112年CIO規則」または「CIO規則」という。)および「2012年公益法人(債務超過及び解散)規則(The Charitable Incorporated Organisations (Insolvency and Dissolution) Regulations 2012)(以下「CIO(支払不能等)規則」という。)に公表された。これらは、2013年1月にイギリス議会により承認され、

---

(17) 日本法では、政令(命令)の下位に規則がくるが、イギリス法の場合、「regulation(規則)」の下位に「order(命令)」がくる。

同年1月2日に公布された<sup>(18)</sup>。

これにより、各種既存のチャリティあるいは新たに法人形態のチャリティとなることを望むものは、法定要件を充たすことを前提に、チャリティコミッションに登録申請し、承認されればCIOになることができる。ちなみに、CIOは、「社団型（association model）」と「基金型（foundation model）」のいずれかを選択できる。

このように、チャリティ制度と非営利公益団体制度改革の大枠が固まったことで、イギリスにおける非営利公益セクターは、チャリティと非営利団体との選択において一定の競争関係を保ったうえで、双方の制度が並行的に展開されていく素地ができあがった。

〔表3〕 チャリティ法制度改革の経緯

年 月	主要な事項
2001年7月	・ <u>31日</u> ：ブレア首相が、内閣府に設けられた「実行と革新班（PIU=Performance and Innovation Unit）」〔当時〕に対し、チャリティ制度改革に向け意見を求めた。
2002年9月	・ <u>25日</u> ：首相の諮問に応え、首相直属の戦略班（Strategy Unit）が、チャリティ制度改革についての政策まとめた報告書『民間活力、公益増進（Private Action, Public Benefit）』（「戦略班報告書」）を首相に答申し、これを内閣府が公表。
9月～12月末	・発表後、内務省と戦略班が共同で、戦略班報告書に対する意見公募／公開諮問を開始【1087件の応募意見】
11月	・ <u>20日</u> ：チャリティコミッションが戦略班報告書を基本的に受諾

(18) ちなみに、労働党の力の強いスコットランドでは、同様の規則（The Scottish Charitable Incorporated Organisations (General) Regulations 2011）は2011年1月28日にスコットランド議会（Scottish Assembly）で承認を受け、スコットランド公益法人（SCIO）制度は、2012年1月1日から発足した。Available at: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/People/15300/charities/SCIOs> また、北アイルランドでは、2008年チャリティ（北アイルランド）法（Charities (NI) Act 2008）第11部105条以下および北アイルランド公益法人（Northern Irish CIOs）法人制度が発足した。



2003年3月	・財務省(HM Treasury)が報告書『コミュニティ貢献企業: コミュニティ益会社の提案(Enterprise for Communities: Proposals for a Community Interest Company)』を公表。
5月	・イングランド銀行(Bank of England)が特別報告書『社会的企業への融資(The Financing of Social Enterprises: A Special Report by the Bank of England)』を公表
7月	・政府(内務省)が、戦略班報告書の応募意見に応えた報告書『チャリティと非営利: 現代の法制(Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework)』を作成、公表 9月: 政府(内務省)は、一般公衆を対象とした公益目的での募金活動への許可制導入案件(Public Collections for Charitable, Philanthropic and Benevolent Purposes)に関する意見公募/公開諮問を開始
10月	・通産省(Dept. of Trade and Industry)が報告書『社会的企業: 社会的企業に関する経過報告書、成功戦略(Social Enterprises: A Progress Report on Social Enterprise: A Strategy for Success)』を公表
2004年5月	・内務省が「チャリティ法草案(Draft Charities Bill)」を作成し、政府に提出
5月～	・政府が、議会に対し、チャリティ法草案の事前審査を諮問、議会は「チャリティ法草案に関する上下両院合同委員会(Joint Committee on the Draft Charities Bill)」を設け、公聴会および意見公募/公開諮問の実施により草案に盛り込まれた事項の検討を開始 <sup>(19)</sup>

(19) イギリス議会の両院合同特別委員会(Joint Select Committee)委員会についてふれておく。わが国の国会やアメリカの連邦議会は「委員会中心主義」を採用。これに対して、イギリス議会は、わが国の明治憲法下での帝国議会と同様に、「本会議(読会)中心主義」を採り、常設の委員会は置かない原則になっている。しかし、近年、「standing committee(検討委員会)」に加え、「select committee(特別委員会)」が設置されるようになってきている。これら委員会は議会上院だけに置かれる。特別委員会は、必要に応じて議会に設けられ、両院の議員が委員となり、特別に重要な政策課題について証拠を収集して現状の分析と課題の検討を行い、報告書を作成し、それを公表する任務を負っている。合同特別委員会は、通例、直接、法案の審査にはかわらない。



9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>15日</b>：両院合同委員会が法草案に対する報告書（答申）を政府に提出</li> <li>・<b>30日</b>：議会が、両院合同委員会が法草案に対する報告書（答申）を公開</li> </ul>
11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>23日</b>：女王の演説でチャリティ法改正の公表<sup>(20)</sup></li> </ul>
12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内務省が両院合同委員会報告書（答申）に対する回答を公表</li> <li>・<b>20日</b>：政府は<b>チャリティ法案を、議会上院（貴族院）に上程【上院第一読会】</b></li> </ul>
2005年1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通産省が報告書『コミュニティ益会社：コミュニティ益会社の所轄（Community Interest Companies: The Regulator of Community Interest Companies）』を公表</li> <li>・<b>20日</b>：チャリティ法案にかかる上院第二読会</li> </ul>
2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>9、10、13、23日</b>：上院グランド委員会審査</li> </ul>
3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>8、14、16、21日</b>：上院グランド委員会審査</li> </ul>
5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・下院解散に伴うチャリティ法案の廃案</li> <li>・<b>17日</b>：女王の演説の中でチャリティ法改正の公表</li> <li>・<b>18日</b>：政府は、（解散前に議会からの勧告に対する政府の対応案を織り込んだ）チャリティ法案を上院に再上程</li> <li>・<b>19日</b>：チャリティ法案にかかる上院第一読会</li> </ul>
6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>7日</b>：上院第二読会</li> <li>・<b>28日</b>：上院グランド委員会審査</li> </ul>
7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>12日</b>：上院グランド委員会審査</li> </ul>
10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>12日、19日</b>：上院報告審議</li> </ul>
11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>8日</b>：上院第三読会、採決後、法案を議会上院（庶民院）に送付</li> <li>・<b>9日</b>：下院第一読会</li> </ul>
2006年6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>26日</b>：下院第二読会</li> </ul>
7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>4、6、11、13日</b>：下院検討委員会審査</li> </ul>
10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>25日</b>：下院報告審議および下院第三読会</li> </ul>

(20) <http://www.commonleader.gov.uk/output/Page635.asp>

11月	・ <u>7日</u> ：上院での下院案の修正審議・採決、上院通過、成立 ・ <u>8日</u> ：女王の裁可を得て2006年チャリティ法公布
2007年2月	《新法の施行日》【新法は3年以内に完全施行】 ・ <u>27日</u> ：第1段階の施行・原則的な施行日 <sup>(21)</sup>
11月	・ 第2段階の施行【チャリティ合併規定など】
2008年2月 ～3月	・ 第3段階の施行【チャリティの会計・監査規定、チャリティ審判所規定、募金及び収益事業規定、チャリティコミッションの新権能行使規定など】
6月以降	・ 第4段階の施行【新公益法人・CIO規定、小規模チャリティ規定など】
2009年	・ 最終段階の施行【登録免除チャリティ規定など】
2011年12月	・ 2009年チャリティ法等による修正を盛り込んだ1993年チャリティ法全面改正した2011年チャリティ法の施行

\* なお、網掛は、チャリティ法の立法過程・施行とは、直接の関係はなし。

ちなみに、イギリスにおける今回の抜本的なチャリティ制度改革では、税制については大きな改正は行われなかった。この制度改革が検討される前後に、これまであった公益寄附金税制における継続的寄附が段階的に廃止・新装される改正があったからである。単独寄附に比べ、継続的な寄附は手続が複雑であることや一回限りの少額寄附を望む一般市民・納税者には不都合なことなどが廃止の理由であった<sup>(22)</sup>。

(21) 2007年2006年チャリティ法（経過規定及び適応除外）附則1号〔The Charities Act 2006 (Commencement No 1, Transitional Provisions and Savings) Order 2007〕2007年法律80号 [http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/ukSI\\_20070309\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/ukSI_20070309_en_1)

(22) イギリスでは、伝統的に、寄附者とチャリティ（公益団体）との間で3年以上の継続的な寄附金の支出を約した公益寄附約款（deed of charitable covenants）に基づく寄附に税制上のインセンティブを与えていた。詳しくは、拙論「欧米主要国のNPO法制と税制」ジュリスト1105号44頁以下参照。イギリスのチャリティ税制の最新の改正については、HMRC（HM Revenue and Customs/歳入関税庁）のHP等にアクセスすれば検索できる。HMRC, Services and Information. Available at: [www.inlandrevenue.gov.uk/charities/](http://www.inlandrevenue.gov.uk/charities/)

## II チャリティ法の変容

### ～2006年チャリティ法とリステイトされた2011年チャリティ法

イングランド・ウェールズの2006年チャリティ法は、いわゆる年次の修正法である。したがって、2006年法による修正（改正）点は、1993年チャリティ法の一部をなす。一方、2011年チャリティ法は、年次の修正を加えて継ぎはぎだらけとなった1993年法をリステイト（再編・新装）したものである。2015年1月現在、イングランド・ウェールズにおけるチャリティ規制に関する基本法は、2011年チャリティ法である。

### 1 成立した2006年チャリティ法の骨子

イングランド・ウェールズの2006年チャリティ法（以下「2006年法」または「06年法」ともいう。）は、新条項と、1992年チャリティ法（Charities Act 1992）および1993年チャリティ法（Charities Act 1993）を修正する条項からなる<sup>(23)</sup>。

2006年法は、4編（Parts）、14章（Chapters）、80条（sections）10の別表(Tables)からなる。2006年法の構成を表にすると、次のとおりである。

〔表4〕 イングランド・ウェールズ2006年チャリティ法の構成（概要）【仮訳】

第1編 「チャリティ」及び「チャリティ目的」の意義【第1条～第5条】

第2編 チャリティの規制【第6条～第44条】

第1章 チャリティコミッション【第6条～第7条】

第2章 チャリティ審判所【第8条】

第3章 チャリティの登録【第9条～第14条】

第4章 資産へのサイプレスの適用【第15条～第18条】

(23) See, Alison MacLennan, Blackstone's Guide to The Charities Act 2006 (2007, Oxford U.P.). とりわけ、Lloyd著は、06年法の修正条項を織り込んだ93年法を収録しており条文参照に便利である。

第5章 裁判所及びコミッションによるチャリティの支援及び監督  
【第19条～第27条】

第6章 チャリティが法人でない場合の会計の監査又は検査【第28条～第30条】

第7章 チャリティ会社【第31条～第33条】

第8章 公益法人【第34条】

第9章 チャリティ受託者・理事等【第35条～第39条】

第10章 非法人チャリティの権能【第40条～第42条】

第11条 資本の支出及び合併の権能【第43条～第44条】

第3編 公益諸団体の資金調達【第45条～第71条】

第1章 一般大衆を対象としたチャリティ目的の募金【第45条～第66条】

第2章 募金活動【第67条～第69条】

第3章 財政支援【第70条～第71条】

第4編 雑則【第72条～第80条】

別表第1 チャリティコミッション【第6条関係】

別表第2 チャリティコミッションの設立：補則【第6条関係】

別表第3 チャリティ審判所【第8条関係】

別表第4 チャリティ審判所への審査請求及び申立て【第8条関係】

別表第5 登録除外チャリティ：1993年法に基づく規制の強化【第12条関係】

別表第6 グループ会計【第30条関係】

別表第7 公益法人【第34条関係】

別表第8 副次的及び付随的な修正【第75条関係】

別表第9 廃止及び無効【第75条関係】

別表第10 経過規定及び適用留保【第75条関係】

見直しのポイントをまとめてみると、第1編（1条ないし5条）は、チャリティやチャリティ目的の定義、チャリティコミッションの決定処分に対する不服審査などを担当する新たなチャリティ審判所の設立などについて規定する。第2編（6条ないし44条）は、チャリティの規制について規定する。第3編（45条ないし71条）は、チャリティその他の公益団体の

募金活動の規制について規定する。そして、第4編(72条ないし80条)は、チャリティ法の解釈、施行令、主管省の権限などについて規定する。

## 2 リステイトされた2011年チャリティ法

1993年チャリティ法は、2006年法など度重なるパッチワークを重ねたことから継ぎはぎだらけとなったため、リステイトされ、2011年チャリティ法として2011年末に成立した。2011年法の構成を表にすると、次のとおりである。

〔表5〕 イングランド・ウェールズ2011年チャリティ法の構成(抜粋)【仮訳】

第1編 「チャリティ」及び「チャリティ目的」の意義

第1章 総則

チャリティ

第1条 〔「チャリティ」の意味〕

チャリティ目的

第2条 〔「チャリティ目的」の意味〕

第3条 〔目的の種類〕

第4条 〔公益増進要件〕

レクリエーションナルトラスト及び登録スポーツクラブ

第5条 〔レクリエーションナル及び類似するトラスト等〕

第6条 〔登録スポーツクラブ〕

補則

第7条 〔スコットランドに対する本章の適用〕

第8条 〔北アイルランドに対する本章の適用〕

第2章 本法の特例(第10条～12条)【邦訳省略】

第2編 チャリティコミッション及びチャリティの公的管理人

第13条 〔チャリティコミッション〕

第14条 〔コミッションの目標〕

第15条 〔コミッションの一般的な権能〕

第16条 〔コミッションの一般的な責務〕

第17条 〔公益増進要件の適用に関するガイダンス〕

第18条〔コミッションによる文書副本の提供〕

第19条〔コミッションに納付すべき手数料等の額〕

第20条〔付随的権能〕

公的管理人

第21条〔チャリティの公的管理人〕

### 第3編 登録除外チャリティ及び主たる規制機関

登録除外チャリティ

第22条〔「登録除外チャリティ」の意義及び別表第3〕

第23条〔登録除外チャリティを追加又は削除するために別表第3を修正する権限〕

第24条〔別表第3から現存しない機関を削除する権限〕

主たる規制機関

第25条〔「主たる規制機関」の意義〕

第26条〔登録除外チャリティに係る主たる規制機関の一般的な責務〕

第27条〔第26条に関する修正をするための権限〕

第28条〔コミッションと主たる規制機関との協議〕

### 第4編 チャリティの登録と名称

登録簿

第29条〔登録簿〕

登録が義務づけられるチャリティ

第30条〔登録が義務づけられるチャリティ：総則〕

第31条〔登録を要するチャリティ等の範囲を拡大する場合の制限〕

第32条〔第30条第2項に定められた金額を改定する権限〕

第33条〔登録を要するチャリティの係る規定を廃止する権限〕

登記簿からのチャリティの抹消

第34条〔登記簿からのチャリティの抹消〕

登録：受託者・理事の責務並びに請求及び異議申立て

第35条〔登録に関する受託者・理事の責務〕

第36条〔請求及び異議申立て〕

登録の効力及び登記簿を閲覧する権利

第37条〔登録の効力〕

第38条〔閲覧権〕

登録チャリティであることの公開

第39条〔公刊物等に求められる記載内容〕

第40条〔第39条1項に定められた金額を改定する権限〕

第41条〔罰則〕

チャリティの名称を変更するように求める権限

第42条〔名称を変更するように求める権限〕

第43条〔第42条による指示の受領に関する受託者・理事の義務〕

第44条〔名称変更が既存の権利及び義務等に効果が及ばない〕

第45条〔チャリティが会社である場合における名称の変更〕

## 第5編 情報収集の権限

コミッションが行う調査

第46条〔調査を開始する一般的権限〕

第47条〔調査目的での証拠等の収集〕

第48条〔調査目的での搜索令状を求める権限〕

第49条〔搜索令状の執行〕

第50条〔調査結果の公表〕

第51条〔地方チャリティの調査の際の地方団体の協力〕

資料提出及び記録を搜索する権限

第52条〔資料の提出を求める権限〕

第53条〔記録を搜索する権限〕

情報の開示

第54条〔官公署からコミッションへの開示：総則〕

第55条〔コミッションへの開示：歳入関税庁情報〕

第56条〔コミッションから官公署への開示：総則〕

第57条〔コミッションからの開示：歳入関税庁からの入手情報〕

第58条〔登録除外チャリティに関する主たる規制機関からの開示及び主たる規制機関への開示〕

第59条〔開示：補則〕

コミッション等への虚偽又は誤った情報の提供

第60条〔コミッション等への虚偽又は誤った情報の提供〕

## 第6編 裁判所及びコミッションによるチャリティに係るサイプレス 権限並びに支援及び権限（邦訳省略）

## 第7編 チャリティランド（邦訳省略）

## 第8編 チャリティ会計、報告書及び申告書

## 第1章 単体会計

第130条〔会計帳簿〕

第131条〔会計帳簿の保存〕

第132条〔会計計算書の作成〕

第133条〔低所得チャリティの場合の会計及び計算書の選択〕

第134条〔会計計算書又は会計及び計算書の保存〕

第135条〔チャリティ会社〕

第136条〔登録除外チャリティ〕

## 第2章 グループ会計

第137条〔会計帳簿〕

第138条〔グループ会計の作成〕

第139条〔グループ会計作成要件の適用除外〕

第140条〔グループ会計の保存〕

第141条〔「親チャリティ」、「子事業体」及び「グループ」〕

第142条〔「グループ会計」〕

第143条〔登録除外チャリティ〕

## 第3章 会計の監査又は検査

### 単体会計の監査又は検査

第144条〔大規模チャリティ会計の監査〕

第145条〔会計の検査 低所得チャリティの場合の選択〕

第146条〔監査を命じるコミッションの権限〕

第147条〔会社法による監査を義務づけられる会計〕

第148条〔NHSチャリティ：通則〕

第149条〔英語のNHSチャリティ会計の監査又は検査〕

第150条〔ウェールズ語のNHS会計の監査又は検査〕

### グループ会計の監査又は検査

第151条〔大規模グループ会計の監査〕

第152条〔会計の検査 小規模グループの場合の選択〕

第153条〔グループ会計監査を命じるコミッションの権限〕

### 監査及び検査に関する規則

第154条〔監査及び検査に関する規則〕

第155条〔規則遵守を命じるコミッションの権限〕

### コミッションへの報告事項に関する監査人等の責務



第156条〔コミッションへの報告事項に関する監査人等の責務〕

第157条〔第156条2項に定める「関連機関又は団体」の意義〕

第158条〔グループ会計に関わる監査人等に係る責務の適用〕

第159条〔会社法上の監査役に係る責務の適用〕

登録除外チャリティ及び登録免除チャリティ

第160条〔登録除外チャリティ〕

第161条〔登録免除チャリティ〕

#### 第4章 年次報告書及び年次申告書並びに会計等の公衆による閲覧

年次報告書等

第162条〔チャリティ受諾者・理事による年次報告書の作成〕

第163条〔コミッションに対し年次報告書の送達が必要な場合〕

第164条〔送達に際し年次報告書に添付されるべき資料〕

第165条〔年次報告書等の保存〕

第166条〔年次報告書及びグループ会計〕

第167条〔登録除外チャリティ〕

第168条〔登録免除チャリティ〕

年次申告書

第169条〔登録チャリティの年次申告書〕

一般への資料の開示

第170条〔コミッションが保存する年次報告書等の閲覧〕

第171条〔チャリティ受諾者・理事による最新の年次報告書の副本の提供〕

第172条〔チャリティ受諾者・理事による最新の会計の副本の提供〕  
罰則

第173条〔一定の資料の不提供への罰則〕

#### 第5章 規制額を設定する権限

第174条〔本編に規定された額を変更する権限〕

第175条〔グループの総収入金額〕

第176条〔大規模グループ：「当該所得限界点」及び「当該財産限界点」〕

#### 第9編 チャリティ受託者・理事、受託者・理事及び監査人等

「チャリティ受託者・理事」の意味

第177条〔「チャリティ受託者・理事」の意義〕

チャリティ受託者・理事及び受託者・理事の欠格

第178条〔チャリティ受託者・理事又は受託者・理事としての欠格者〕

第179条〔欠格：職務開始前出来事等〕

第180条〔欠格：チャリティ会社の場合の適用除外〕

第181条〔欠格を免除する権限〕

第182条〔職務を解かれた者に関する記録〕

第183条〔解職中に遂行された職務に係る刑事責任〕

第184条〔解職中に遂行された職務に係る民事責任〕

チャリティ受託者・理事及び受託者・理事等の報酬

第185条〔チャリティ受託者・理事又は受託者・理事等がチャリティに提供した役務に対する報酬〕

第186条〔第185条に基づき報酬を受領したチャリティ受託者・理事又は受託者・理事に係る欠格〕

第187条〔「便益」、「報酬」、「役務」等の意義〕

第188条〔「関連者」の意義〕

チャリティ受託者・理事及び受託者・理事のための損害賠償保険

第189条〔チャリティ受託者・理事及び受託者・理事のための損害賠償保険〕

第190条〔第189条を修正する権限〕

受託者・理事及び監査人を免責する権限

第191条〔コミッションの受託者・理事及び監査役を免責する権限〕

第192条〔会社形態ではないチャリティのすべての監査役への適用免除を許可する裁判所の権限〕

## 第10編 チャリティ会社等

### 序則

第193条〔「チャリティ会社」の意義〕

第194条〔チャリティ適格公開要件〕

第195条〔公開義務違反に係る民事責任〕

第196条〔公開義務違反に係る刑事責任〕

目的変更の制限

第197条〔法人による目的変更及びチャリティ適格〕

第198条〔会社による目的変更及びコミッションの承認〕

第199条〔第198条2項に規定する「便益」の意義〕

第200条〔第198条2項に規定する「関連者」の意義〕

コミッションの同意が必要な行為

第201条〔チャリティコミッションの同意が必要なチャリティ会社の構成員による議決等〕

第202条〔チャリティコミッションの同意が必要なチャリティ会社が行う一定の行為〕

チャリティ会社登録の復元

第203条〔チャリティ会社の登録の復元〕

## 第11編 公益法人

### 第1章 総則

性格及び根本規則

第204条〔「公益法人（CIO）」の意義〕

第205条〔名称〕

第206条〔根本規則（constitution）〕<sup>(24)</sup>

公益法人の設立及び登録

第207条〔公益法人の設立及び登録申請〕

第208条〔登録申請を拒否しなければならない又は拒否できる事例〕

第209条〔公益法人の登録〕

第210条〔公益法人登録の効力〕

名称及び種別

第211条〔名称〕

第212条〔法人種別〕

第213条〔名称又は法人種別の開示義務違反に係る民事責任〕

第214条〔名称又は法人種別の開示義務違反に対する罰則〕

第215条〔団体が公益法人であると装うことに対する罰則〕

### 第2章 権限、法人種別及び手続

第216条〔公益法人の権限〕

第217条〔根本規則必須記載事項〕

第218条〔第三者〕

第219条〔第218条の適用制限〕

---

(24) 【訳注】「根本規則」と邦訳しておく。具体的には、法人の「memorandum（基本定款）」や「rules（規約）」、「チャリティ信託の証書（charitable trust deeds）」などを指す。

第220条〔公益法人社員の責務〕

第221条〔チャリティ理事の責務〕

第222条〔私的便益及び支払〕

第223条〔公益法人の手續に関する規則〕

### 第3章 根本規則の修正

第224条〔根本規則の修正及び手續〕

第225条〔根本規則の修正及びチャリティ適格〕

第226条〔根本規則の修正及びコミッションの同意〕

第227条〔登録及び修正の発効〕

### 第4章 転換、合併及び譲渡

#### 一定の団体の公益法人への転換

第228条〔チャリティ会社が転換する場合の申請〕

第229条〔登録共済組合が転換する場合の申請〕

第230条〔コミッションと適切な規制機関等との協議〕

第231条〔登録申請を拒否しなければならない又は拒否できる事例〕

第232条〔転換する団体の仮登録及び最終登録〕

第233条〔最終登録の効果〕

第234条〔コミュニティ益会社への転換〕

#### 公益法人の合併

第235条〔公益法人の合併申請〕

第236条〔合併申請の通知〕

第237条〔登録申請を拒否しなければならない又は拒否できる事例〕

第238条〔合併した公益法人の登録〕

第239条〔登録の効力〕

#### 公益法人の事業部門の他の公益法人への譲渡

第240条〔公益法人の事業部門の他の公益法人への譲渡に係る決議〕

第241条〔公益法人の事業部門の他の公益法人への譲渡に係る通知〕

第242条〔登録申請を拒否しなければならない又は拒否できる事例〕

第243条〔決議の確認〕

第244条〔決議確認の効力〕

### 第5章 補則

第245条〔清算、債務超過及び解散に関する規則〕

第246条〔公益法人に係る詳細な規定を定める権限〕

第247条〔「公益法人規則」の意義〕

第248条〔「便益」の意義〕

第249条〔「関連者」の意義〕

第250条〔財産の帰属又は譲渡に関する規定の効力〕

第12編 チャリティ受託者の法人化（251条～266条）【邦訳省略】

第13編 非法人チャリティ（267条～286条）【邦訳省略】

第14編 特定信託（287条～292条）【邦訳省略】

第15編 地方チャリティ（293条～304条）【邦訳省略】

第16編 チャリティ管理人（305条～314条）【邦訳省略】

第17編 審判所

第1章 総則

第315条〔審判所〕

第316条〔審査請求、申立て又は付託に関する規則（rules）〕

第317条〔審判所からの提訴〕

第318条〔法務長官の争訟参加〕

第2章 審判所への審査請求及び申立て

第319条〔審査請求：総則〕

第320条〔審査請求：第52条による命令〕

第321条〔審査〕

第322条〔審査対象事案〕

第323条〔コミッションへの事案の差戻し〕

第324条〔審判所への審査請求及び申立てに関する規定を修正する権限〕

第3章 審判所への事案の付託

第325条〔コミッションによる付託〕

第326条〔法務長官による付託〕

第327条〔審判所に付託した事案に関するコミッションの権限〕

第328条〔付託事案が審査中の間の出訴期間の中断〕

第329条〔付託事案が審査中の間にコミッションが執行を継続するための協定〕

第330条〔決定された付託事案に関する審査請求及び申立て〕

第331条〔解釈〕

第18編 雑則及び附則（332条～353条）【邦訳省略】

第19編 最終規定（354条～358条）【邦訳省略】

- 別表第1 チャリティコミッション【第13条関係】
- 別表第2 公的管理人【第21条関係】
- 別表第3 登録除外チャリティ【第22条関係】
- 別表第4 地方チャリティの地域拡大【第62条関係】
- 別表第5 制定法のもと又はにより所管される一定のチャリティに係る裁判所の管轄権【第68条関係】
- 別表第6 審判所への審査請求及び申立て【第319条、第321条及び324条関係】
- 別表第7 旧法の修正【第354条関係】
  - 第1部— 一般的な修正
  - 第2部— 部分的な修正
- 別表8 経過措置及び適用留保【第354条関係】
  - 第1部— 一般的な修正
  - 第2部— レクリエーション等目的
  - 第3部— 雑則
- 別表9 暫定的な修正【第354条関係】
- 別表10 廃止及び無効【第354条関係】
- 別表11 定義された文言のインデックス【第357条関係】

### 3 2006年法の個別分析

2006年チャリティ法の制定は、イギリスの非営利公益セクター、チャリティ制度に大きな影響を与えた。そこで、2006年チャリティ法により大きく変わった点を、その後リステイトされた2011年チャリティ法に盛られた条項との比較において、個別的に分析・紹介する。

#### （1）チャリティコミッションの所在

イングランド・ウェールズのチャリティコミッション（Charity Commission）は、議会制定法であるチャリティ法（Charities Act）に基づき、さまざまな類型のチャリティ（公益団体／慈善活動をしている団体）に登録（resister）を求め、監督や処分等などの規制を行っている

公的政策執行機関である<sup>(25)</sup>。120年余りの歴史がある。正式名称Charity Commission for England and Walesからも分かるように、管轄は、イングランドとウェールズに限定されている。

チャリティコミッションは、さまざまな公益／慈善団体などを束ねて、一元的に公的に規制しようとするねらいで立ち上げられている議会制定法上の独立した公的政策執行機関である。「登録制を通じた公益団体・NPOのスタンダード維持」が大きな任務である。登録や監督などの他に、チャリティの支援などの業務もこなしている<sup>(26)</sup>。

## （２）チャリティコミッションの改革

イギリス政府の内閣府の戦略班がまとめ、2002年9月に公表した報告書『民間活力、公益増進(Private Action, Public Benefit)』では、「コミッションの法的権限や責任およびその説明責任の制度は、〔中略〕21世紀のニーズにあうように現代化されるべきである」との勧告を行った。93年法が、チャリティコミッションに対して主に3つの権限と1つの基本目的を定めていたが、この勧告では、コミッションの規制の目的を「チャリティと一般大衆に対してより明確な目標と業務を提示するとともに、説明責任の仕組みをより明確にする」ように求めた。

政府および議会は、この勧告内容を受けて立法作業を続け、06年法では、チャリティコミッションの目標、権能、責務の明確化をはかり、次のように定めた。

### ①チャリティコミッションの目標

チャリティコミッションの目標（objectives）は、次の5つである（06

---

(25) それ以前にあったイングランド・ウェールズチャリティコミッショナー（Charity Commissioners for England and Wales）を改組してつくられた。執行行政庁ではないが、独立した審査権能と行政権能を持った法人格を有する公的政策執行機関（いわゆる独立行政法人）である。

(26) The Charity Commission and Regulation. [www.charity-commission.gov.uk/spr/registance.asp](http://www.charity-commission.gov.uk/spr/registance.asp)

年法7条による修正93年法1条のB第2項1号ないし5号/11年法14条）。

〔表6〕 チャリティコミッションの目標

(a) チャリティの社会一般の信頼と信用度を増進すること。
(b) 公益増進（public benefit）要件に注目し、かつ、その要件に沿った運営をするための理解を推進すること。
(c) 各チャリティの執行における支配と管理をする受託者・理事の法的責任をまっとうすることにより法令順守を促進すること。
(d) チャリティの資源の効率的な活用を推進すること、ならびに、
(e) 出捐者／拠出者、他のチャリティおよび一般大衆に対するチャリティの説明責任を促進すること。

## ②チャリティコミッションの権能

チャリティコミッションの使命を実現するために、次のようなコミッションには6つの権能が付与されている（06年法7条による修正93年法1条のC第2項1号ないし6号/11年法15条）。

〔表7〕 チャリティコミッションの権能

(a) <u>チャリティの登録適格の審査</u> ：団体がチャリティにあたるかどうかの決定をすること。
(b) <u>チャリティの支援</u> ：チャリティの管理運営の適正化の奨励および促進をすること。
(c) <u>チャリティの監督</u> ：チャリティの不正もしくは管理運営の確認および調査、ならびにチャリティの不正もしくは管理運営に対する救済または防止対策の実施すること。
(d) <u>一般大衆相手の公益目的の募金活動の規制</u> ：一般大衆相手の公益目的の募金活動を開始するに先立ち、一般大衆対象募金証（PCC=Public Collection Certificate）の発行の適否を決定すること。
(e) <u>情報の提供</u> ：チャリティコミッションの権限行使、コミッションの目的を説明する情報の入手、評価および頒布すること。



(f) **政府の支援**：コミッションの権限や目的の関する事項について担当国務大臣に対して提案、助言または情報提供をすること。

イギリス議会における06年法案審議の際には、チャリティコミッションの権能のあり方について、さまざまな議論が展開された。実際に定められた文言はきわめて抽象的であるが、例えば、「チャリティの支援」については、具体的には、助言 (advice) を与え、ガイダンス (指針) を作成・公表する権能などを想定している。また、コミッションが支援するということは、助言 (advice) をすることであり、指導 (instruction) をすることではないので、こうした違いについても明確にすべきではないかとの議論もあった。また、コミッションは、規制権能 (regulatory functions) の行使を基礎とする機関なのか、それとも諮問的権能 (advisory functions) の行使を基礎とする機関なのか、明確に法定すべきではないかとの意見もあった。

### ③チャリティコミッションの責務

チャリティコミッションは、その権能の行使やその事務遂行において、通例、次のような責務を負わなければならない (06年法7条による修正93年法1条のD第2項1号ないし6号/11年法16条)。

〔表8〕 コミッションの責務

(a) その権能の行使において、コミッションの目標に沿い、かつ、その目標に最も適切と思われる仕方で行動すること。
(b) その権能の行使において、公益寄附および無償奉仕活動を奨励する仕方で行動すること。
(c) その権能の行使において、各事案の的確な必要性に関心を払い、コミッションの資源を最も効率的、効果的かつ経済的な仕方で行用すること。

<p>(d) その権能の行使において、最良の規制的慣行の諸原則、すなわち規制行為は適切であり、説明責任を果たせ、一貫性があり、透明性があり、かつ、必要とされる事案に焦点が絞られていることなど、に関心を払うこと。</p>
<p>(e) その権能の行使において、チャリティの利益になる革新性を促進する意欲を持つことに関心を払うこと。</p>
<p>(f) その事務処理において、一般的に受け入れられている良き企業ガバナンスの関心を払うこと。</p>

このようにチャリティコミッションが負うべき責務を法定したのは、コミッションが官僚主義に陥らないように、また、06年の法改正によりその権能が一層強化されたことから、それらの権能が公正に行使され、これまでに以上に理性的に行動するように求めたものである。この背景には、かつてチャリティコミッションに公正さに欠ける行動があり、批判された事実があったことを物語っている。政府は、こうした行動指針のような内容のものを法定化することについては、当初、きわめて消極的であった。また、当初の草案では、「コミッションは、公正（fair）かつ理性的（reasonable）であること」などを明記していたが、「チャリティの利益になる革新性を促進する意欲を持つことに関心を払うこと」のような文言に落ち着いた経緯がある。

### （３）コミッションの独立性と説明責任

チャリティコミッションをどのようにつくりあげるのかは、議会の考え方次第である。しかし、独立性（independence）の強い機関とするということでは、政府と議会は同じ土俵にあったものの、双方には温度差があった。結果的には、議会側の主張がとおり、独立性の強い機関となった。しかし、コミッションに対する強い独立性の保障は、一方では、コミッションの透明性をさまたげる要因ともなり得る。そこで、議会は、独立性と同時に、コミッションに対する説明責任（accountability）の強化を求める措

置を講じた。

### ①コミッションの独立性

チャリティコミッションは、独立性の強い機関である。政府のいかなる大臣もコミッションの処分や決定(以下「処分等(decision etc.)」ともいう。)にも介入できない。コミッションの処分等は、裁判所(司法)によってのみ変更することができる。チャリティ法は、「コミッションの権能は、国王の名のもとに行使されるものとする」(06年法6号による修正93条1条のA第3項/11年法13条3項)と定める。政府は、06年法案の議会審議の際に、この文言を加えることに一貫して反対した。しかし、議会上院は、「コミッションがその権能の行使にあたり、いかなる国务大臣その他の省の指示または支配を受けないものとする」(06年法6号による修正93条1条のA第4項/11年法13条4項)と定め、コミッションの独立性をより鮮明に保障することにした。

結果として、チャリティコミッションは、同じく1983年国家検査法/National Audit Act 1983) 7条に基づき設けられている独立性の強い国家検査院(NAO=National Audit Office)のような機関をモデルに、強い独立性を保持することになった。

また、独立性を保つねらいもあり、コミッションは、原則として、その役職者および職員を自らの意思で選任でき、かつ、その報酬を、公務員担当大臣の承認を条件に、自らの意思で決定することができる(詳細は、06年法による修正93年法1条のA関係別表1のA第5条/11年法13条関係別表1第4条参照)。この人事や報酬決定における独立性のあり方については、議会上院(貴族院)での法案審議の際に、公務員制度の均等化の視点から人事権の強い独立性に難色を示す政府側と、有能な人材確保の視点からコミッションの人事権などの独立確保をすすめる議会側との間で、議論のあったところである。

## ②コミッションの説明責任

独立セクターとも呼ばれる第三セクターの規制に直接かかわるチャリティコミッションのような機関に強い独立性を保障することが重要である。ところが、その一方で、こうした独立性の強い機関が、独断的な管理運営に走らないように歯止めをかけることも重い課題である。

イギリスにおいて、チャリティコミッションのような、独立行政機関の公正な管理運営に向けては、通例、“議会”と“一般大衆”への説明責任（accountability）をいかに確保するかという視点から、制度設計が模索された。

この点について、チャリティ法は、チャリティコミッションに対して、各会計年度終了後できるだけ速やかにその事務執行について年次報告書等（annual report etc.）の作成・公表を義務づけている。年次報告書等に盛り込まれるべき内容の詳細は、規則に委ねられる（06年法6条による修正93年法1条のA関係別表1のA第11条/11年法162条）。その骨子は、コミッションの権能の執行状況、コミッションの目標の達成度、一般的な責務の執行度、事務の管理運営についてである（06年法6条による修正93年法1条のA関係別表1のA第11第1項/11年法13条関係別表1）。また、コミッションは、年次報告書を、議会に提出することになっている（06年法6条による修正93年法1条のA関係別表1のA第11第2項/11年法13条関係別表1第11条）<sup>(27)</sup>。

チャリティコミッションは、年次報告書の内容についてチャリティ界と一般大衆からの評価を得るために、その公表後3ヵ月以内に年次公聴会（public meeting）を開催するように義務づけられている。コミッションは、その公聴会開催について、すべての登録チャリティに通知するとともに、できるだけ幅広い広報をするように務めなければならない（06年法6条による修正93年法1条のA関係別表1のA第12/11年法13条関係別表

---

(27) イングランド・ウェールズのチャリティコミッションの年次報告書については、Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/charity-commission-annual-report-and-accounts-2013-to-2014>

1 第12条)。

また、コミッションの年次報告書は、1983年国家検査法/National Audit Act 1983) 7条に基づく国家検査院 (NAO)<sup>(28)</sup>、さらには議会下院の公会計責任委員会 (HC Committee of Public Accounts)<sup>(29)</sup> や公管理特別委員会 (HC PASC=HC Public Administration Select Committee)<sup>(30)</sup> で精査されることになっている<sup>(31)</sup>。

#### 4 伝統的な「チャリティ目的」類型

イギリスにおいては、チャリティ登録制度を敷いている。その歴史は、1601年チャリタブルユース法 (Charitable Uses Act 1601) にまで遡る。現在、チャリティ法に基づく登録団体 (registered charities) となるには、その団体は、2つの基準を充足する必要があるとされている。すなわち、一つは、①もっぱらチャリティ目的 (charitable purpose) で活動するこ

---

(28) NAOは、チャリティコミッション (CC) の規制に関する評価報告書 (以下「CC規制評価報告書」という。) を公表している。See, NAO, The Regulatory effectiveness of the Charity Commission (4 December 2013). Available at: <http://www.nao.org.uk/press-releases/regulatory-effectiveness-charity-commission/>

(29) HC Committee of Public Accounts, The Charity Commission, Forty-second Report of Session 2013-14, HC 792, February 2014. Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/792/79205.htm> <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/>

(30) PASC: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/> See, Public Administration Committee - Third Report  
The role of the Charity Commission and "public benefit": Post-legislative scrutiny of the Charities Act 2006 (21 May 2013). Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/76/7602.htm>

(31) チャリティコミッション (CC) は、NAOのCC規制評価報告書および下院による審査に対し反論書を提出している。See, Charity Commission, Follow-up on the Charity Commission (22 January, 2015). Available at: <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Follow-up-on-the-charity-commission.pdf>

と<sup>(32)</sup>、そして、もう一つは、その団体は、②公益増進 (public benefit)<sup>(33)</sup>に資すること、である。

「チャリティ (charity)」または「チャリティ目的 (charitable purposes)」とは何かについては、コモンローの伝統のもと、これまで実定法のよる具体的な定義 (definition) はされてこなかった。「チャリティ目的」については、1601年にチャリタブルユース法の前文規定に掲げられた類型【つまりdefinition (定義) というよりはclassification】や、1891年のペムセル事件 (*Pemsel case*)<sup>(34)</sup> 判決で示されたチャリティ目的にあたる4つの類型を典拠に、400年あまりにわたり理論が展開されてきた<sup>(35)</sup>。

今回の抜本的なチャリティ制度改革においては、まず、400年あまりにわたって積み重ねられてきたこれら4つのチャリティ目的類型を参考にしつつ、「チャリティ (charity)」または「チャリティ目的 (charitable purpose)」、さらには、「公益増進 (public benefit)」とは何かといった視点から、その現代的な意味を精査する作業からはじめられた。

イギリスにおいては、もっぱら「チャリティ目的」で活動する「チャリティ」で、「公益増進」に資するものについては、原則としてチャリティ法 (Charities Act 1992, 1993) の規定により設けられているチャリティコ

(32) 1993年チャリティ法 (Charities Act 1993) 96条および97条によると、「チャリティ」とは、法人であるかどうかを問わず、もっぱらチャリティ目的 (exclusively charitable purpose) で設立された団体であり、かつ、高等裁判所 (High Court) の管轄に服するもの (つまりUKのチャリティ) を指す、と定める。

(33) 「パブリック・ベネフィット (public benefit)」は、不確定な概念である。「公益」と邦訳するのも一案であるが、文脈から見て「公益増進」と邦訳するのがよりの確に意味内容を把握できるように思われる。本稿においても、文脈に応じて、いずれかの訳語をあてることにする。また、「パブリック・ベネフィット (public benefit)」と「パブリック・インタレスト (public interest)」との意味合いがどう異なるのかも、悩ましいところである。本稿においては、前者を「公益増進」、後者を「公益」と邦訳することにしたい。

(34) *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel*, [1891] AC 531 HL

(35) See, Gareth Jones, *History of the Law of Charity, 1532-1827* (Cambridge Studies in English Legal History) (2008, Cambridge U.P.).

ミッション(Charity Commission)での登録が必要である。言い換えると、イギリスでは、チャリティ目的の活動をする団体をチャリティとして認定・登録する“認定団体登録制度”を敷いていると解してよい<sup>(36)</sup>。登録が認められたチャリティは、一定の受忍義務を負うと同時に、税制の面などで支援措置が受けられる。

イギリスでは、従来、わが国の公益法人のようなチャリティに固有の法人類型は存在しなかった。このことから、登録の対象となる団体は、さまざまな法律に準拠して設立されている法人形態のものに加え、任意団体／法人格のない社団(unincorporated associations)や信託(trusts)形態のものも、同じ要件に基づいてチャリティであると認定されれば、登録チャリティになることができる。

すでにふれたように、1993年チャリティ法(Charities Act 1993) 96条および97条によると、「チャリティ」とは、もっぱらチャリティ目的で設立された団体であり、かつ、高等裁判所(High Court)の管轄に服するものを指す、と定める(11年法1条)。したがって、登録実務においては、チャリティコミッションに登録申請をして、高等裁判所の所轄、つまりUK法の適用ある「チャリティ目的」の活動をする団体であり、かつ、その活動が公益増進(public benefit)に資するものであると判断された場合には、登録が認められる。

それでは、どのような目的の活動をしていれば登録団体になれるのだろうか。わが国においても「公益」とは何かについては、久しく議論され

---

(36) 民間非営利公益活動の担い手をできるだけ幅広く公的規制の下におこうとする規制大国イギリスの「規制社会万能」の考え方に對し、イギリスのチャリティ界には異論もあるものと思われる。しかし、現実の政策は、規制緩和の考え方とは真逆である。イギリス政府は、さらにチャリティ規制の動きを強めている。2014年10月にイギリス議会には、規制強化色の濃い「チャリティ保護法案草案(draft Protection of Charities Bill)」が提出され、チャリティ規制の現状と草案に盛られた課題を検討するために、両院合同特別委員会(Joint Select Committee)が設けられた。2015年2月末までに報告書(答申)にまとめ、公表することになっている。ちなみに、この種の合同特別委員会は、通例、直接、法案の審査にはかかわらない。

てきた。イギリスにおいても「チャリティ」と何かについてさまざま議論されてきている。しかし、今日にいたっても、いまだ実定法上、確定的に定義した規定は見当たらない。これは、「公益」を法的に定義することがいかに困難であるかを物語っている。

一方、「チャリティ目的」については、これを具体的に定義（definition）した制定法上の規定は見当たらないものの、その類型（classification）を掲げた先例および制定法の規定は見出すことができる。すでにふれた1891年のペムセル事件（*Pemsel case*）判決<sup>(37)</sup>および1601年チャリタブルユース法の目的規定である<sup>(38)</sup>。これらの判決や制定法では、以下のような4つの類型を掲げている。

〔表9〕 従来のチャリティ目的の類型

- ① 貧困の救済（relief of poverty）
- ② 教育の振興（advancement of education）
- ③ 宗教の振興（advancement of religion）
- ④ その他コミュニティ益増進目的（other purposes beneficial to the community）

民間の非営利公益団体は、チャリティとして認定・登録を認められるためには、これら4種類のいずれかのチャリティ目的を持つ団体である必要があり（「チャリティ目的」要件）、かつ、その活動は、公益増進（beneficial to the public）に資するもの（「公益増進」要件）でなければならない。言い換えると、いかにチャリティ目的で設立された団体であろうとも、公益の増進にまい進していないと判断されると、公益性がないと判断されるこ

(37) *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel*, [1891] AC 531 HL

(38) 目的規定の邦訳については、海原文雄『英米信託法概論』（1998年、有信堂）50頁以下所収参照。なお、信託法に関する邦文の研究としては、本書が、内容に信頼性があり、有益である。



となる。

かつては、動物愛護精神に基づき動物実験に反対する団体が、動物の人類への貢献という公益増進要件を充足しないという理由で登録チャリティと認定されなかった<sup>(39)</sup>。また、公序（public policy）に抵触する活動をす宗教教団などが問題となった<sup>(40)</sup>。

一般に、公益増進があるかどうかについて、①、②および③の類型に比べると、④の類型の場合に、より具体的な立証が必要となる。また、②の類型の場合でも、規模ないし量的な立証が必要となる。例えば、高額の授業料の支払を条件に少数の生徒のエリート教育を行う私立学校（public schools, private independent schools）が適例である<sup>(41)</sup>。

また、④の類型では、公的健康保険の適用がない民間医療機関（private healthcare facilities）であるオドストック民間介護会社（Odstock Private Care Limited）が公益増進に資するものであるかどうかの問題となった<sup>(42)</sup>。チャリティコミッションは、民間養護施設は公益性があるとしながらも、支払ができる人のみが施設を利用でき、それ以外の人たちが利用できないかたちになっている場合には、公益増進に資するものではないとして、登録申請を認めなかった<sup>(43)</sup>。

これら4類型のほかに、1958年レクリエーションチャリティ法（Recreational Charities Act 1958）の下、「レクリエーションの促進（promoting recreation）」する団体も、公益増進に資すると判断されれば、チャリティの認定・登録ができた。

ちなみに、わが国の公益法人制度改革に一環において新たに制定された

(39) See, National Anti-vivisection Society v. IRC [1948] AC 31.

(40) 1999年11月17日決定： <http://www.charity-commission.gov.uk/Library/registration/pdfs/cosfulldoc.pdf>

(41) <http://www.charity-commission.gov.uk/spr/subfee.asp>

(42) <http://www.charity-commission.gov.uk/spr/subfee.asp>

(43) 2007年9月25日決定：1999年11月17日決定 <http://www.charity-commission.gov.uk/Library/registration/pdfs/cosfulldoc.pdf>

「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（以下「公益法人認定法」）」2条関係別表では、「公益目的事業」を限定列挙（23事業）するかたちをとる。ここでも、「公益」ないし「公益目的」について具体的な法的定義はしていない。類型を列挙しているに過ぎない。これは、法的定義の困難さなどもあり、イギリスの立法例と同じかたちとならざるを得ないことも一因であろう<sup>(44)</sup>。

いずれにしろ、イギリスにおいては、従来から、チャリティコミッションが審査して、もっぱら（*exclusively*）これら限定列挙された4つのチャリティ目的のいずれかで活動しているチャリティであり、かつ、高等裁判所の管轄に属する（つまり、UK法の支配の下にある）ものである場合で、その活動が公益増進（*public benefit*）に資するものであると判断したときには、適格団体と認定し、コミッションの登録簿に搭載される仕組みになっている<sup>(45)</sup>。登録と同時に、そのチャリティは、チャリティコミッションによる規制を受け、年次の会計書類や事業報告書のコミッションへの提出など法定の受忍義務を負うことになる（11年法162条以下）。また、登録団体になれると、公益事業にかかる租税が課税対象外になり、納税者がその団体に支出した寄附金について個人は所得控除、法人は経費控除ができる。こうした税制上の支援措置を利用できる資格は、登録と同時に自動的に得られる<sup>(46)</sup>。

後に詳しくふれるように、2002年頃からはじまったイギリスのチャリティ制度改革では、この「チャリティ目的」類型の見直し、拡大が目玉となった。2006年に成立した新チャリティ法では、従来の4類型から13類

(44) ここでも、「チャリティ」を法的に定義することなしに、法別表で「チャリティ目的事業」の類型を示すに留まっている。詳しくは、拙論「公益法人制度改革法を検証する（上）（下）」税務弘報54巻9号、同10号参照。

(45) See, *Dreyfuss (Camilla and Henry) Ltd. V. IRC*, [1954] Ch 672.

(46) ちなみに、近年のわが国での公益法人制度改革では、あらたに公益法人認定（公益認定等委員会）制度が採り入れられたが、このイギリスのチャリティコミッションの仕組みを模し、和風にアレンジしたものともみることでもできる。

型に拡大された。

## 5 2006年法による「チャリティ目的」類型の拡大

2006年法は、「チャリティ」の意味をより具体的に明らかにしようということで、「チャリティの意味 (meaning of charity)」(06年法 1 条/11年法 1 条)、「公益目的の意味 (meaning of charitable purpose)」(06年法 2 条/11年法 2 条)、「公益増進基準 (public benefit test)」、「公益増進要件の適用に関する指針 (guidance as to operation of public benefit requirement)」(06年法 4 条/11年法 4 条) および「レクリエーションチャリティ、スポーツクラブ等に関する特例 (special provisions about recreational charities, sports clubs etc.)」(06年法 5 条/11年法 5 条) を設けた。

新たに設けられたこれらの規定から、ある団体ないし信託が「チャリティ」にあたると判断されるのには、①もっぱらチャリティ目的 (charitable purpose only) で設立されていること、および②公益増進 (public benefit) に資すること、の 2 つの要件を充たす必要がある (06年法 2 条/11年法 2 条)。

また、この場合の「チャリティ目的」については、明文で、次の 13 の類型を規定する (06法 2 条 2 項 a 項ないし m 項/11年法 3 条 1 項 a 項ないし m 項)。

〔表10〕 新たなチャリティ目的の種類

① 貧困の防止および救済（the prevention and relief of poverty）（a 項）
② 教育の振興（the advancement of education）（b 項）
③ 宗教の振興（the advancement of religion）（c 項）
④ 健康増進または生命の救助（the advancement of health or the saving of lives）（d 項）
⑤ 公民性およびコミュニティ開発の振興（the advancement of citizenship or community development）（e 項）
⑥ 技芸、文化、遺産または学術の振興（the advancement of arts, culture, heritage or science）（f 項）
⑦ アマチュアスポーツの振興（the advancement of amateur sport）（g 項）
⑧ 人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の推進（the promotion of human rights, conflict resolution or reconciliation or the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity）（h 項）
⑨ 環境保全および改善の振興（the advancement of environmental protection and improvement）（i 項）
⑩ 他人の支援を必要とする若者、老齡者、病弱者、障害者、経済的困窮者その他不利な境遇にある者の救済（the relief of those in need by person of youth, age, ill-health, disability, financial hardship or other disadvantage）（j 項）
⑪ 動物愛護の促進（the advancement of animal welfare）（k 項）
⑫ 国軍の能率または警察、消防、救助作業もしくは救急作業の能率の向上（the promotion of the efficiency of the armed forces of the Crown, or the efficiency of the police, fire and rescue services or ambulance services）（l 項）
⑬ その他法に定めるチャリティ目的（any other purposes charitable in law）（m 項）

これら06年法に列挙された「チャリティ目的」類型は、これまで判例や議会制定法により「チャリティ」にあたるとされてきたほぼすべての類型を網羅するかたちで実定法の枠内に取り込んだ結果といえる。とりわけ、

⑬「その他法律に定めるチャリティ目的」と定めたことにより、将来チャリティ目的かどうかを問われそうなさまざまな活動についてまで、チャリティ法以外の議会制定法により認定できる道を拓いた。

一方、これらいずれかのチャリティ目的にあてはまる団体が、実際に「公益増進 (public benefit)」の要件に資する活動をしているかどうかについて、すべてのチャリティに対し、これを立証するように求めた。これにより、従来「貧困の救済」や「宗教の振興」目的のように、この目的にあてはまるチャリティは原則として“自動的に公益増進に資する”と推定されてきた解釈を大きく変更した。「公益増進」の有無については、古くから税制上の支援措置の適用を受ける場合の要件とされてきたものである<sup>(47)</sup>。06年法は、これをチャリティ法固有の要件として明定したものである。

なお、「公益増進 (public benefit)」に資することとはいかなることを指すのかについては、その定義をチャリティ法の中に盛り込むにはいたらなかった。その代わり、チャリティコミッションに対して、「公益増進要件の適用に関するガイダンス／指針 (Guidance as to operation of public benefit requirement)」を作成・公表するように義務づけた (06年法 4 条／11年法17条)。

### (1) 貧困の防止および救済

「貧困の救済 (relief of poverty)」は、従来からチャリティチャリティ目的の一つとして、よく確立された類型である。生活困窮者を救済するさまざまな活動は、久しく当然チャリティ目的にあたるとされてきた。ホームレスの救済を目的とした活動などが典型である。

06年法では、従来からある「貧困の救済」に加え、「貧困の防止 (prevention of poverty)」の文言が定められた (06年法 2 条 2 項 a 項/11年

---

(47) See, *Jones v. Williams* [1767] Amb. 651.

法3条1項a号)。「貧困の防止」とは、失業中の人たちを救済する目的の活動、働いても貧しい人たち（ワーキングプア）が貧困に陥らないように低家賃の住宅提供する活動などが典型である。こうした貧困に陥らないようにするために行う間接的支援活動も、一応、従来から「貧困の救済」の категорияにおいてチャリティ目的類型にあてはまるとされてきた。06年法は、「防止」の文言を明定することで、従来から争いのある救貧活動にかかる疑問の払拭をはかった。

## （2）教育の振興

「教育の振興 (the advancement of education)」は、従来からチャリティ目的の一つとして、よく確立された類型である（06年法2条2項b項11年法3条1項b号）。ただ、「教育」自体については従来から定義されてきておらず、06年法もあえて具体的に定義しなかった。一般に、人の知識を改善し、かつ、社会にとり何らかの価値となることを指す。ただ、情報や知識を政治的広報活動や選挙活動のなかで提供する活動は、教育目的にはあたらないとされる。

教育のために、学校の設立、教員への支払、奨学金や授業料免除、図書館施設の運営などは、すべてチャリティ目的があるとされる。体育教育も、それが学校や大学で行われていなくとも、公益目的があるとされる。学校教育はもちろんのこと、社会教育も、チャリティ目的があるとされる。

近年、高額授業料で運営されている私立学校 (public school) などが、教育目的類型に該当するとしても、公益増進 (public benefit) 要件を充足するのかが問題となっている。

## （3）宗教の振興

「宗教の振興 (the advancement of religion)」も、従来からチャリティ

目的の一つとして、よく確立された類型である。従来から、チャリティ法という「宗教の振興（advancement of religion）」（06年法2条2項c号11年法3条1項c号）とは、かなり広義にとらえられている。公衆の利益をはかるために経典に書かれた信仰や宗教を広めること、放送を通じて福音をもたらす説教をすることにより主として宗教を広めること、公衆の利益をはかるために宗教の礼拝や布教を通じて宗教を広めることなど信仰を広めるさまざまな活動はもとより、教会その他の宗教団体の利用に供するための土地や建物の提供や維持管理行為なども含まれる。

ちなみに、UKという非独立国家連合の覇者であるイングランドにおいては、イングランド国教会（Church of England）という国家と教会との分離（separation of State and Church）ルールを不透明とする国教会制度（Established Church）を維持してきている<sup>(48)</sup>。また、カトリックや非国教派プロテスタントなど、国教会以外のキリスト教派（Christianity）、さらにはユダヤ教（Judaism）のような伝統的な宗教・教団については、宗教活動を円滑に行えるようにするとのねらいから1855年に制定された「礼拝所登録法（Places of Worship Registration Act 1855）」に準拠して、宗教上の礼拝施設（a place of meeting for religious worship）や宗教婚姻施設（a place for religious worship for the solemnisation of marriages under section 41 of the marriage act 1949）（以下「礼拝施設等」という。）を、出生・死亡・婚姻登録庁長官（The Registrar General of Births, Deaths, and Marriages）（以下「登録庁」、「登録庁長官」という）に登録申請を認める制度を維持している<sup>(49)</sup>。イングランド国教会その他チャーチコミッションナーが所管する団体や、これら登録庁長官が所管する宗教・教団は、

（48） 拙著『イングランド国教会法の研究』（白鷗大学法政策研究所叢書2）（白鷗大学、2010年）20頁以下参照。

（49） 登録庁は、制度的には、①イングランド+ウェールズ、②スコットランド、③北アイルランドの3つに分かれている。

チャリティ法上は「登録除外チャリティ」となっている(93年法別表2)。このため、チャリティコミッションの所管から外れる。

こうした制度のもと、チャリティコミッションの所管となる「宗教の振興」を目的とするチャリティとは、実質的に、イギリス国内においては新宗教とされる仏教、イスラム教、ヒンドゥ教などの教団などが対象となる。

イギリスには、わが国の宗教法人法に匹敵するような宗教団体に法人格を与えるための固有の法律は存在しない。このため、ある団体が礼拝行為、布教活動、信徒に対する教義ないしは教典に基づく信仰を深める行為の奨励や説教、さらには経典の頒布などを主たる活動としているとすれば、登録庁長官が所管する教団として登録が認められない限り、チャリティ法に基づく登録チャリティになるための申請をしなければならない。これら新宗教・教団から登録チャリティになる申請があった場合、チャリティコミッションは、審査を行うことになる。この審査にあたっては、①公益増進に資すること(実質的には公序に反するものでないことなど)、②他の宗教を攻撃する活動をするものでないこと、③公衆ないしは公衆のかなり知られていることなどが、重要な判断基準とされてきた。

さらに、宗教団体は、従来は、かりに「宗教の振興」を目的していないと判断されても、「教育の振興」(06年法2条2項b号/11年法3条1項b号)を目的としていると認められれば、登録チャリティになることができた。例えば、イギリスでは、従来は、キリスト教のような一神教(monothelism)が真の宗教であり、ヒンドゥ教のような多神教(polytheism)は真の宗教ではないとの考え方が強かった。したがって、ヒンドゥ教の礼拝施設などは、1855年礼拝所登録法(Places of Worship Registration Act 1855)の下での登録、さらにはチャリティ法という「宗教の振興」目的での登録チャリティになるのも難しかった。このため、チャリティ法の下では、「教育の振興」目的でも登録する便法が用いられ



もした。

これが、06年法2条3項a号/11年法3条2項a号では、例示的に「宗教 (religion)」には、①一つ以上の神を信仰する宗教、および②神を信仰しない宗教を含む、と定義するにいたった。このことから、ヒンドゥ教のような多神教も、公益増進 (public benefit) に資することが証明できれば、宗教と認められることになった。

ちなみに、1999年に、チャリティコミッションは、チャーチ・オブ・サイエントロジー (Church of Scientology) が公益増進 (public benefit) につながらない (実際には公序 (public policy) に反する) との理由で、チャーチ・オブ・サイエントロジーの登録チャリティになるための申請を却下している<sup>(50)</sup>。

#### (4) 健康増進または生命の救助

「健康増進または生命の救助 (the advancement of health or the saving of lives)」は、06年法により、新たに加わったチャリティ目的類型である (06年法2条2項d項/11年法3条1項d号)。まだ、よく固まっていない概念である。06年法2条3項b号/11年法3条2項b号では、「健康増進 (the advancement of health)」について、例示的に「病気、疾病または心身の苦難の予防や救済も含む」と定義している。「健康増進」は、きわめて広い意味を持つ文言である。病院での病気に治療や予防のみならず、精神療法 (spiritual healing) など、公益増進に資すると判断されれば、チャリティと認定される。アマチュアスポーツの振興などもあてはまる。一方、「生命救助」は、イギリスにおいて従来から公益性があるとされてきた活動であり、明文で法定化したものである。

---

(50) 1999年11月17日決定 <http://www.charity-commission.gov.uk/Library/registration/pdfs/cosfulldoc.pdf>

### （５）公民性およびコミュニティ開発の振興

「公民性およびコミュニティ開発（advancement of citizenship or community development）」は、06年法により、新たに加わったチャリティ目的類型である（06年法2条2項e号/11年法3条1項e号）。まだ、よく固まっていない概念である。06年法2条3項c号/11年法3条2項c号では、例示的に、①地方および都市の創生（rural and urban regeneration）と、②公民としての責任、ボランティア活動、ボランティア部門またはチャリティの能率もしくは効率性の推進（promotion of civic responsibility, volunteering, the voluntary sector or the effectiveness or efficiency of charities）を含む、と規定している。

例えば、社会的・経済的に沈下しているコミュニティでのボランティア活動への参加を奨励することはこのタイプのチャリティ目的にあてはまると同時に、公益増進にもつながる。一方、裕福な世帯が住む地域で同様の活動を奨励することは、公益増進につながるかどうかは定かではない。

また、ボランティア団体全国評議会（NCVO=National Council for Voluntary Organisations）は、このタイプのチャリティ目的を持つ団体にあてはまる。

### （６）芸能、文化、遺産または学術の振興

「芸能、文化、遺産または学術の振興（the advancement of arts, culture, heritage or science）」は、06年法により、新たに加わったチャリティ目的類型である（06年法2条2項f号/11年法3条1項f号）。これらの活動は、すでに数多くの先例でチャリティ目的にあてはまるとされてきていることから、議論の少ないところである。ただ、このタイプのチャリティ目的を持つ団体は、公益増進に資するかどうかの立証で困難に直面する可能性が高い。例えば、王立オペラ劇場（Royal Opera House）のような場合、公演の観覧には高額な入場券を購入しなければならないことが多い。公益

増進、つまり社会一般の利益につながることを立証するためには、大多数の一般市民が低廉な価額で容易に観劇できるかどうか問われてくる。文化遺産や自然遺産の振興については、すでにナショナルトラストのような団体もあり、問題は少ない。もっとも、こうした遺産の質の評価にあたっては難しい問題が伴うことも容易に想定される。

### （７）アマチュアスポーツの振興

「アマチュアスポーツの振興（the advancement of amateur sport）」は、06年法により新たに加わったチャリティ目的類型である（06年法2条2項g号/11年法3条1項g号）。

スポーツについては、従前から、公益増進（public benefit）につながっているのかどうか、むしろスポーツに興じることは私益増進（private benefit）につながっていることが多いのではないかが問われてきた。もちろん、警察や軍隊でスポーツの振興をはかる団体の活動、カリキュラムの一部としてスポーツの振興をする学校や大学などは、公益増進に資するものと判断されてきた。

「アマチュアスポーツの振興」が、新たなチャリティ目的類型に加わったのは、社会の考え方が変わり、健康的なライフスタイルや疾病の防止にはスポーツが必要不可欠な要素になった背景もある。

コミュニティにスポーツ施設を建設する活動は、1958年レクリエーションチャリティ法（Recreational Charities Act 1958）の制定により、明文でチャリティ目的類型の一つにあてはまることを確認した<sup>(51)</sup>。06年法2条3項d号/11年法3条1項d号では、「スポーツ（sport）とは、身体的もしくは精神的技能もしくは活動にかかる健康を増進するスポーツまたはゲームを指す」と定義する。この定義によると、これまでチャリティ目的にあ

---

(51) 06年法5条「レクリエーションチャリティ、スポーツクラブ等の特例」は、1958年レクリエーションチャリティ法との齟齬を調整するために置かれた規定である。

たらないとの理由でチャリティではないとされてきた「コミュニティのアマチュアスポーツクラブ (community amateur sports clubs)」などは、チャリティとして認定・登録される途が拓かれることを意味する。ただ、高額な入会金や利用料を徴収している場合や入会条件が性差別的または人種差別的である場合などには、公益増進要件を充足することが難しく、登録チャリティの途を選択できないものと思われる。

（８）人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的  
和解または平等と多様性の推進

「人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の推進 (the promotion of human rights, conflict resolution or reconciliation or the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity)」は、06年法により新たに加わったチャリティ目的の類型である（06年法2条2項h号/11年法3条1項h号）。現代的な類型の一つといえる。

「人権の推進(promotion of human rights)」について、チャリティコミッションは、チャリティ目的がないと判断してきた時代があった。しかし、その後、チャリティコミッションも、この種の団体のチャリティ登録を求める方向に方針を転換した<sup>(52)</sup>。人権擁護、人権侵害監視、個人と企業の人権擁護、国際的人権侵害監視等々、多様な人権活動は、それに一定の政治的広報活動 (political campaigning) が加わっていたとしても、チャリティと認定・登録される傾向にある。その他さまざまな人道支援活動も、このチャリティ目的類型の新設により、チャリティと認定・登録される機会が広まるといえる。

---

(52) See, Charity Commission, The Promotion of Human Rights (January, 2005) <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/rr12.asp>

### （９）環境保全および改善の振興

「環境保全および改善の振興（the advancement of environmental protection and improvement）」は、06年法により新たに加わったチャリティ目的類型である（06年法2条2項i号/11年法3条1項i号）。現代的な類型の一つといえる。チャリティコミッションも、これまで、全国清浄な大気・環境保護協会（National Society for Clean Air and Environmental Protection）のような環境保護団体を登録チャリティとして認定してきた。これから最も積極的な活動が求められる分野であり、チャリティとして認定・登録する団体が増えることが期待される。

### （10）他人の支援を必要とする若者、高齢者、病弱者、障害者、経済的困窮者その他不利な境遇にある者の救済

「他人の支援を必要とする若者、高齢者、病弱者、障害者、経済的困窮者その他不利な境遇にある者の救済（the relief of those in need by person of youth, age, ill-health, disability, financial hardship or other disadvantage）」は、06年法により新たに加わったチャリティ目的類型である（06年法2条2項j項/11年法3条1項j号）。この類型は、きわめて幅広い分野を含むかたちで定められている。06年法2条3項e号では、「救済（relief）」の意味について、例示的に、こうした人たちに対して宿泊・食事施設（accommodation）や介助（care）を提供することを含む、と定めている。しかし、こうした例示に加え、こうした人たちに対する助言、擁護活動、デイケアなどもこの類型にあてはまるものと解される。

### （11）動物愛護の促進

「動物愛護の促進（the advancement of animal welfare）」は、06年法により新たに加わったチャリティ目的類型である（06年法2条2項k項/11年法3条1項k号）。この類型が盛られる前は、動物を愛護すること

による公益増進とは、人間愛（humanity）と抑圧・残虐性（repressed brutality）という人の感情を促進する観点から量られると解されてきた。これまでは、「動物愛護の促進」という類型がなかったために、動物園（zoo）や稀少動物パーク（rare breeds parks）などは、「教育目的」の類型でチャリティとして登録が認められてきた。しかし、今後は、この「動物愛護の促進」の類型でチャリティの認定・登録が認められる傾向が強まるものと思われる<sup>(53)</sup>。

すでにふれているように、チャリティの認定においては、公益増進（public benefit）要件をも充足するように求められる。全国動物実験反対協会（National Anti-Vivisection Society）のような動物実験に反対する団体は、動物愛護というチャリティ目的類型にあてはまるとしても、動物の人類への貢献（むしろ動物を人類が利用することが公益増進に資する）という観点からして公益増進要件を充足しないという理由で、登録チャリティになることは難しいものと解される<sup>(54)</sup>。

ちなみに、2006年動物愛護法（Animal Welfare Act 2006）が成立し、2007年4月6日に公布された。この法律は、動物実験の手続を定めた1986年動物（実験手続）法（Animal（Scientific Procedures）Act）9条に基づいて実施される合法的な動物実験に対しては適用がない<sup>(55)</sup>。

鳥獣保護区（sanctuary）の運営のように、野生の稀少鳥類や動物を人間の被害にあわないように保護する活動は、これまではチャリティにはあてはまらないと解されている<sup>(56)</sup>。しかし、こうした保護区は、「環境保全

---

(53) ただ、動物園などは一般に有償のチャリティ（fee-charging Charities）であることから、生活困窮者や高齢者などへの割引など、公益増進要件の充足面で今一つ努力が求められるものと思われる。

(54) See, National Anti-vivisection Society v. IRC [1948] AC 31.

(55) See, Paula Sparks, "The Animal Welfare Act 2006: An Overview," Journal of Animal welfare Law (Jan. 2007) <http://www.alaw.org.uk/journal/ALAWJournalissue5.pdf>

(56) See, Re Grove-Grady [1929] 1 Ch 557.

および改善の振興」類型のチャリティ目的に資する場合も少なくない。したがって、この類型でのチャリティ認定・登録も可能と解される。

（12）国軍の能率または警察、消防、救助作業もしくは救急作業の能率の向上

「国軍の能率または警察、消防および救助作業もしくは救急作業の能率の向上（the promotion of the efficiency of the armed forces of the Crown, or the efficiency of the police, fire and rescue services or ambulance services）」は、06年法により新たに加わったチャリティ目的類型である（06年法2条2項1項/11年法3条1項1号）。国軍の能率向上については、従来から、先例によりチャリティとして認定されてきている<sup>(57)</sup>。また、軍要員の体力や能力向上につながるスポーツを奨励する団体は、このチャリティ目的類型にあてはまるものと解される。一方、射撃訓練をする団体は、趣味的な面も強く公益増進要件を充足できるかどうかは疑わしい。ただ、この場合には、「アマチュアスポーツの振興」類型にあてはまることも考えられる。

06年法2条3項f号/11年法3条2項f号では、「消防および救助作業」とは、2004年消防・救助作業法（Fire and Rescue Services Act 2004）の第2編に定める消防および救助隊により提供される役務を指す、と定める。警察に加え、消防作業が公益目的とされたのは1951年にいたってからのことである<sup>(58)</sup>。これらに加え、06年法は、救助作業を追加した。ちなみに、救助作業は、「健康増進または生命の救助（the advancement of health or the saving of lives）」類型に一部である生命の救助にあてはまる可能性もある。

---

(57) See, Re Driffill [1950] Ch 92.

(58) See, Re Wokingham Fire Brigade Trusts [1951] Ch 373.

### （13）その他法に定めるチャリティ目的

「その他法に定めるチャリティ目的（any other purposes charitable in law）」は、06年法により新たに加わった（06年法2条2項m項/11年法3条1項m号）。1958年レクリエーションチャリティ法（Recreational Charities Act 1958）をはじめとして、さまざまな制定法でチャリティ目的類型を定めている。チャリティ法に定める前記12のチャリティ目的にあてはならなくても、これらの制定法により、チャリティ目的類型にあてはまれば、それがチャリティ法上のもう一つの要件である公益増進（public benefit）要件も充足すれば、登録チャリティになることができる。

## 6 公益増進基準策定の経緯

すでにふれたように、06年チャリティ法は、ある団体または信託が「チャリティ」と判断されるには、①もっぱらチャリティ目的（charitable purpose only）で設立されており（「チャリティ目的」要件）、かつ、②公益増進（public benefit）に資すること（「公益増進」要件）、の2つの要件が充たす必要があることを議会制定法で定めた（06年法2条1項/11年法2条1項）。

以下においては、この「公益増進基準（public benefit test）」（06年法3条/11年法4条）について分析する。

### （1）公益増進要件の策定・適用

従来は、公益の増進につながっているのかどうかについて、①貧困の救済、②教育の振興および③宗教の振興、といった3つの“主要（heads）”類型のチャリティ目的のチャリティについては、ほぼ自動的に公益増進（public benefit）があるものと推認された<sup>(59)</sup>。ところが、06年法では、「公

(59) ただ、②教育の振興の類型にチャリティについては、例えば、高額の授業料の支払を条件に少数の生徒のエリート教育を行う私立学校（public schools）が、公益増進要件を充足するのかどうかと問題になっている。



益増進基準（public benefit test）」（06年法3条）の表題の規定を置いて、自動推認をやめる旨を明らかにし、すべての種類のチャリティに対して、公益増進（public benefit）要件を充たしているかどうか自らが立証するように求めた（06年法3条2項/11年法4条2項）。その一方で、「公益増進（public benefit）」の意味については、具体的に定義しなかった。その代わりに、チャリティコミッションに対して「公益増進要件の適用に関するガイダンス（指針/guidance as to operation of public benefit requirement）」を作成・公表するように義務づけた（06年法4条/11年法17条）。

## （２）「公益増進一般ガイダンス」の公表

2007年10月に、チャリティコミッションは、「公益増進一般ガイダンス：チャリティと公益増進（General Guidance on Public Benefit：Charities and Public Benefit）」（以下「公益増進一般ガイダンス」または「一般ガイダンス」）を公表した。

すでにふれたように、チャリティコミッションは、2007年3月の草案では、4つの公益増進判断原則（①～④）を示していた。

### 〔表11〕 ガイダンス草案に盛られた公益増進判断4原則

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 確認できる利益が存在すること。</li><li>② 社会一般の利益に資すること、または社会一般の適切な部分の利益に資すること。</li><li>③ 低所得者に利益になること。</li><li>④ 私的利益につながっていると看做しても、それは付随的な程度であること。</li></ul> |
|--|

これが10月に公表した正式なガイダンスでは、次の2つ（①と②）に再編された。

〔表12〕 公益増進判断原則

- ① 確認できる利益が存在すること。
- ② 社会一般の利益に資すること、または社会一般の適切な部分の利益に資すること。

① 確認できる利益が存在すること

この原則（基準）は、次の3つの副次的原則からなる。

①ー a 利益とは何かが明確にされること

公益増進一般ガイダンスにおいて、チャリティコミッションは、13種類の利益を掲げている。草案意見公募／公開諮問に応じて提出された意見も参考にし、チャリティコミッションは、さらに「医者、看護師、警察官、軍人および救急サービスの能率の促進」や「公的基金への受入（receiving public funds）」を掲げた<sup>(60)</sup>。

①ー b 利益は団体の公益目的に関するものであること

一般ガイダンスでは、利益は、その団体の公益目的に関するものでなければならない。チャリティの目的と関係しない利益は、そのチャリティが公益増進要件を充足しているかどうかの判断にあたっては、勘案しないものとする。したがって、私立学校の有する施設がその地域の成人も利用できるように開かれているとする。この場合、その学校が子どもの教育の振興のみを目的としているときには、公益増進の判断にあたっては、これを斟酌しないものとする。

一般ガイダンスでは、チャリティコミッションは、公益増進要件に合致しているかどうかの判断にあたり、チャリティの受託者／理事と共同して

---

(60) ただし、「公的基金の受入」は意見公募／公開諮問で徴収された意見ではなく、チャリティコミッションの独断で挿入されたものと思われる。

建設的な作業をするものとする。

①ーc 利益は不利益または害悪と比較して考量すること

単に社会一般に不利益ないし害悪があるというだけでは、そのチャリティは登録を拒否されたり、取り消されたりすることはない。しかし、不利益ないし害悪については、そのチャリティの公益目的から得られる利益と比較考量して、決定される。

②社会一般の利益に資すること、あるいは社会一般の適切な部分の利益に資すること

この原則（基準）は、次の4つの副次的原則からなる。

②ーa 受益者がチャリティの目的に適合していること

社会一般の利益に資するかどうか、あるいは社会一般の適切な部分の利益に資するかどうかの判断にあたっては、まず、そのチャリティは誰を受益の対象としているのか、また、実際、誰が利益を享受しているのかを重視する。

受益の対象は、その団体の目的により異なる。例えば、コミュニティセンターのようなチャリティは、特定地域に居住する人たちの公益増進が目的である。また、稀少動植物の保護を目的とするチャリティは、人類に対する公益増進を目的としているといえる。

一定の基金でもって奨励金を出すチャリティ、あるいは養老院（almshouse）や介助施設（care home）のような例では、たとえ受益の対象が限定されているとしても、社会一般の適切な部分の利益に資することから、公益増進要件を充足する。

②－b 社会一般の適切な部分の利益を対象としている場合、受益の機会が不当に制限されていないこと

チャリティの受益の対象が一般大衆の一部である場合、利益を受ける人に対する条件は合理的なものでなければならない。したがって、会社の従業者の子弟のみを対象に奨学金を支給するために組まれた信託は、私益増進にはつながるとしても公益の増進にはつながっていないと判断される<sup>(61)</sup>。

このことから、受益の条件が、その団体の目的に照らして、合法的、均等、合理的、かつ正当なものでなければならない。原則として、次の場合に、受益の機会は合理的に確保されているとされる。

〔表13〕 受益の機会が合理的に確保されていると判断する場合の要件

- ・受益の対象となる層の人たちに十分に広く開かれていること。
- ・受益の対象となる層の人たちから、正当に制限された特別の公益に対する必要があること。

難病の新たな治療の研究開発を公益目的とするような団体は、公益増進に資するとされる。他方で、後にふれるように、私立学校が公益増進に資する適格を有しているかどうかについては、チャリティとコミッションの間で争いの的になっている。

◎地理的限界

チャリティのなかには、特定のコミュニティに住む人たちの公益増進を目的とする団体が多い。一つの自治体を活動範囲としたチャリティ、あるいは、一町内を活動範囲とするチャリティなど、さまざまなスケールが考えられる。「受益の対象が一般大衆に一部である場合」とは、地理的には

(61) See, *Oppenheim v. Tobacco Securities Trust Co. Ltd.* [1951] A.C. 297.

どの程度をいうのか、具体的にはチャリティの目的を勘案して合理的に判断される。

一方、チャリティのなかには、その活動範囲を、チャリティコミッションの所轄となるイングランド、ウェールズに限らず、イギリスの他の地域も視野に入れて設定している場合もある。登録チャリティは、地域限定のものでも、全国的なものでも、世界的な規模のものでもよい。

### ◎有償チャリティ

チャリティは有償でサービスを給付し、または施設を利用させることができる。また、チャリティは、チャリティの目的を達成するために合理的かつ必要な範囲において、原価より高い利用料を課することができる。しかし、実質的に、利用料を課すことで、そのチャリティの利益が利用料を支払う資力のある人に限定され、支払う資力のない人たちが受益の機会を排除されてしまっているとすれば、社会一般の適切な部分の利益に資するとは判断されない。したがって、この場合には、公益増進要件を充たさないといえる。

有償チャリティの例としては、次のものをあげることができる。

#### 〔表14〕 有償チャリティにあたる事例

- ・教育機関（学校や大学）
- ・民間病院
- ・介護施設
- ・レクリエーション施設（スポーツセンター、レジャーセンター、レクリエーショングラウンド、ホール）
- ・技芸、保全、保護施設（劇場、博物館、由緒ある邸宅）
- ・有償の会員制団体
- ・有償購読会誌を発行する団体

サービスまたは施設に利用料を課している場合、有償が許容される範囲のものであるかどうかについて、チャリティコミッションは、次の点を精

査する。

〔表15〕 有償チャリティにおける利用料のチャリティ性の精査基準

- (a) 利用料の設定により、サービスまたは施設から利益を受けられなくなる人たちを排斥する効果がどの水準にあるのか。
- (b) 利用料を支払えない人たちでも受益の機会を排斥されないことを証明することができるかどうか。
- (c) 利用料を支払えない人たちが、サービスまたは施設から利益を受けられる方法があるのかどうか。
- (d) その他利益が提供される特質および程度

②－c 貧困な人たちが受益の機会を排斥されてはならないこと

受益できる人について制限があるとしても、チャリティは、いかなる場合においても、貧困な人たちがそのチャリティの目的にかかる利益を受ける機会を排斥されないように保障しなければならない。

②－d いかなる私益増進も付随的な程度でなければならないこと

「私益増進 (private benefits)」とは、受益者以外の人や団体が受ける利益を指す。私益増進があるかどうかを査定する場合、チャリティコミッションは、誰でもが受け取っている利益については注目しない。なぜならば、こうした人たちはチャリティの受益者であるからである。

チャリティは、これら受益者以外の人たちに、その利益が付随的な程度であれば、私益を給付することができる。ただし、そうした利益がチャリティの目的を直接に貢献するものであり、そうした目的遂行の必然的な結果であるかまたは副産物であることを証明しなければならない。次のような例をあげることができる。

〔表16〕 容認される程度の私益増進かどうかの判断基準

- ・私益増進が、チャリティの目的を促進する、またはそうした意図を持ってとられる行為から生じるものであり、かつ、
- ・私益増進が規模その状況に照らして合理的である場合

鳥獣保護を目的とする団体が、動物の治療に対して専門の獣医に支払う費用が一例である。また、コミュニティ再生を手がける団体が、再生プロジェクト実施し、その結果として、そのコミュニティでの商業利益が増大する例をあげることができる。

会員制のチャリティから会員が受け取る利益は、受益者として受け取る私益にあたるように見えるが、そのチャリティ目的遂行の付随的な結果であるをとれる。もっとも、会員自らに利益を給する目的を持ち、当該会員の出捐により支えられた互助団体は、通例、チャリティとしての登録は認められない。

### （３）登録チャリティからの公益増進に関する報告

チャリティコミッションの「公益増進ガイダンス」では、チャリティの受託者・理事に対して、公益増進（public benefit）に関し、年次報告書（Trustees' Annual Report）なかに、次のような内容の報告を行うように求めている。

〔表17〕 年次報告書への必須記載事項

- ・チャリティの目標の概要
- ・主要な活動およびその目標にかかるチャリティの達成率

なお、大規模チャリティの場合には、次のような追加的な報告要件が課される。

〔表18〕 大規模チャリティの場合の年次報告書への追加的な必須記載事項

- ・主要な活動のレビュー
- ・目的と目標の細目
- ・目的と目標を達成するために採られた戦略および活動の詳細
- ・設定された目的と目標の達成率の参照資料つきでの詳細

#### （４）チャリティコミッションによる公益増進の査定

チャリティコミッションは、「公益増進」の査定を行う事務を担当している。この点について、ガイダンスでは、①新たな団体がチャリティ登録申請する場合と②現存の登録チャリティの場合とに分けて規定している。

##### ①新たな団体がチャリティ登録申請する場合の査定

いかなる団体も、チャリティ登録の申請をする場合には、チャリティ目的を有し、かつ、公益増進に資する旨を積極的に立証しなければならない。

団体の登録申請があった場合、チャリティコミッションは、申請書と添付された資料に基づいて、チャリティ目的と公益増進要件を充たしているかどうかについて査定を行う。申請団体が一般に周知されているチャリティ目的に基づく登録申請を行っており、定型の根本規則を用いている場合には、査定は比較的容易である。これに対して、申請団体が、新規の、あるいはあやふやなチャリティ目的に基づいて登録申請を行っている場合には、ガイダンスに盛られた基本原則に準拠して慎重に査定する必要がある。チャリティコミッションは、その団体の目的は何なのか、そして、その目的は公益増進に資することになるのかについて、申請人と協議することになる。

その団体が、公益増進要件を充足できない場合、チャリティコミッションは、その目的の変更、目標の遂行方法の変更などを指導し、要件を充足



できるように務める。申請団体が、目的を明示できず、かつ、公益増進に資するであろうことを立証できない場合には、チャリティとして登録はできない。

## ②現存の登録チャリティの場合

チャリティは、その存続期間にわたって継続的に公益増進要件を充足しなければならない。

チャリティとして登録が認められた場合、受託者・理事は、チャリティの目的に沿い継続的に公益増進要件を充足するように求められる。チャリティは、いったん登録が認められた場合、公益増進要件の負担が重すぎるという理由で任意に登録の抹消を求めることはできない。

多様な目的を持つチャリティが存在する。それぞれのチャリティは、自己のチャリティ目的に沿い公益増進をするように求められるが、チャリティ法は、同一の基準に基づいて公益増進度を査定するように、求めている。すなわち、異なるチャリティ目的については、異なる公益増進判定基準に基づいて査定できるものとしている。

チャリティコミッションは、個々のチャリティが公益増進要件を充足しているかどうかの査定にあたっては、例えば次のような情報を参考にすることになっている。

〔表19〕 チャリティの公益増進要件充足度判断の際に参考とする資料や基準

- ・ チャリティが作成した公益増進報告：受託者／理事が作成した報告書（Trustees' Annual Report）に盛られた公益増進に関する情報が、チャリティ目的に沿い公益増進の務めているかどうかを判定する際に、第一に参照される資料である。
- ・ 査定対象選定基準：①法律の改正への適応～06年法により、いかなるチャリティ目的を持つチャリティも公益増進度を立証する責任を負うことになったことから、この変更への各チャリティの対応、②有償チャリティの場合、06年法の立法過程で問われた論点、③社会の変化に伴うチャリティ目的に沿う公益増進度を立証する能力への影響、④公益増進報告要件を継続的に充足していない、または報告書が要件充足は困難であることを示していないかどうか、⑤無作為抽出のサンプルの利用

#### （5）問われるガイドラインによる「公益増進」要件の解釈

「公益増進（public benefit）」の意味については、議会制定法で具体的に定義しなかった。その代わりに、チャリティコミッションに対して「公益増進要件の適用に関するガイダンス（指針/guidance as to operation of public benefit requirement）」を作成・公表するように義務づけた（06年法4条/11年法17条）。この結果、チャリティコミッションの判断（決定）や法解釈が、現実の世界から乖離し独り歩きしているのではないかとの批判も出ている。

ある私立学校（チャリティ）が、チャリティコミッションが公益増進に資する適格を拒否する決定（処分）を行ったことから争った（The Independent Schools Council事件）<sup>（62）</sup>。

本件において、学校側からの再審査請求を受けて、上級審判所（Upper Tribunal）は、06年チャリティ法は公益増進要件を具体的に法定しておらず、チャリティコミッションのガイダンスに一任していることを指摘し

（62） See, *Oppenheim v. Tobacco Securities Trust Co. Ltd.* [1951] A.C. 297.

た。そして、チャリティコミッションのガイドラインも一解釈として尊重されるとしながらも、何が公益増進にあたるのかについては、各学校の自律的な判断に任されているとして、コミッションの適格認定拒否処分を違法として取り消した<sup>(63)</sup>。

この裁断を受けて、イギリス議会下院公管理特別委員会（HC Public Administration Select Committee）は、公益増進にかかる立法権のチャリティコミッションへの全面委任していることを問題にした。とりわけ、公益増進要件に関するガイダンス発遣する権限を与えている06年法4条および後継の11年法17条の存在を疑問視した。同委員会は、議会が立法権を放棄し、公益増進要件の意義や解釈をチャリティコミッションに委ねた結果、争訟費用を含め膨大なコスト負担につながっていることを批判した<sup>(64)</sup>。

## 7 チャリティ登録制度改革の概要

イギリスにおいて、チャリティ（charity）としての適格を得ようとするものは、法人形態か非法人形態かを問わず、原則として、チャリティコミッション（Charity Commission）に申請して登録するように義務づけられている（06年法9条による修正93年法3条のA第1項/11年法30条1項）。

06年法によりチャリティの登録ルールが改正された。登録ルールに関する06年の改正は、適用除外チャリティ（excepted charities）の範囲の見

---

(63) See, *The Independent Schools Council v Charity Commission for England and Wales*, [2011] UKUT 421 (TCC). See, Mary Syngé, “Case Study,” 75 *Modern L. R.* 624-639 (July 2012). なお、この裁断を受けて、チャリティコミッションに公益増進要件に関するガイダンス発遣する権限を与えていた06年法4条および後継の11年法17条のあり方がイギリス議会下院公管理特別委員会（HC Public Administration Select Committee）で問われた。

(64) See, HC PAC, *The Role of Charity Commission and “public benefit” Post-legislative scrutiny of the Charities Act 2006* (21 May 2013). Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/76/7602.htm>

直しと、登録免除チャリティ(exempt charities)の基準の改定に及ぶ(06年法14条による修正93年法86条のA/11年法160条)。

現在、チャリティコミッションは、チャリティの「登録簿(The Register)」を置く制度を維持している(93年法3条/11年法29条)。この制度の下、法定要件にあてはまる公益／慈善活動をする団体は、登録を義務づけられ、かつ登録を承認されたものは登録簿に登載される。また、登録簿には、①各チャリティの名称と、②チャリティコミッションが定めた項目と様式に従い、各チャリティが提出したそのチャリティに特有の情報その他の情報、が保存される。

ちなみに、後に詳しくふれるように、06年法により新たな公益法人(CIO=Charitable Incorporated Organisations)類型が導入された(06年法8章(34条)関係別表第7〔公益法人〕/11年法204条以下)。既存の会社法に準拠して設立されている保証有限責任会社(CLG=Companies Limited by Guarantee)などは、この新法人形態に移行できる。新法人(CIO)形態に移行した法人形態のチャリティの場合には、移行前の会社の名称などを含めた登録事項が、登録・保存される。

### (1) チャリティ登録簿の記載内容と開示

チャリティコミッションの登録簿(The Register)には、実際には、チャリティの名称および屋号、住所、連絡先(メールアドレスを含む)、根本規則(信託証書(trust deeds)、会社定款(company memorandum)／法人規約(CIO rule)など)の詳細(公益目的類型・活動分野などを含む。)、受託者・理事の氏名、会計書類(annual statements of accounts)、年次報告書(annual report)、年次申告書(annual return)、登録日、登録番号などが保存されている<sup>(65)</sup>。また、チャリティコミッションは、個人情報保護

---

(65) この他、チャリティコミッションは、「合併の登録簿(register of mergers)」も管理している。

法益を護る必要がある場合などを除き、原則として、これらの情報を、合理的な日時の範囲内で、一般への閲覧に供さなければならない（06年法9条による修正93年法3条7項/11年法170条）。また、これらの情報の抄本ないし謄本の請求があれば、請求者に対してそれを交付しなければならない（06年法9条による修正93年法3条10項/11年法170条）。さらに、コミッションでの閲覧の請求があれば、それにも応じなければならない。なお、これら開示の対象には、根本規則に加え、会計書類や年次報告書も含まれる（93年法84条/11年法165条および170条）。また、開示請求にあたっては、既定の手数料支払が求められる〔細目は、1992年チャリティコミッショナー手数料(抄録及び謄本)規則(Charity Commissioners' Fees (Copies and Extracts) Regulations 1992) による〕。

## （２）チャリティの登録要件

いかなるチャリティも、登録を要しないとされない限り（06年法9条による修正93年法3条のA第2項/11年法30条2項）、登録するように求められる（06年法9条による修正93年法3条のA第1項/11年法30条1項）。

06年法は、「チャリティ（charity）」を次のように定義する（06年法1条/11年法1条）。

### 〔表20〕 登録チャリティとは

- ・ もっぱらチャリティ目的で設立され、かつ、
- ・ チャリティに関する裁判管轄権の行使において高等裁判所の支配に属するもの。

また、登録を要しないとされるチャリティについては、次のように定める（06年法9条による修正93年法3条のA第2項/11年法30条2項）。

〔表21〕 チャリティの登録要件

(a)	<u>小規模チャリティ (small charities)</u> (06年法9条による修正93年法3条のA第2項d号/11年法30条2項d号)：前会計年度の総収入金額が5千ポンド以下の登録不要のチャリティ
(b)	<u>登録除外チャリティ (exempt charities)</u> (93年法3条5項および96条関係別表第2ならびに06年法12条による修正93年法12条関係別表5/11年法30条1項a号および22条関係別表3)：チャリティコミッション以外の政府機関の主管となるため、チャリティコミッションでの登録は除外になるチャリティ
(c)	<u>登録免除チャリティ (excepted charities)</u> (93年法3条5項b号、06年法9条による修正93年法3条のA第c項/11年法30条2項c号)：チャリティコミッションの主管になるが、前会計年度の総収入金額が10万ポンド以下で、チャリティコミッションでの登録が免除されるチャリティ

### (3) 受託者・理事の受忍義務

チャリティの受託者・理事 (trustees) は、チャリティ法に定める登録要件を充足する場合に、チャリティコミッションに登録申請をするように義務づけられている (06年法9条による修正93年法3条のB条第1項a号/11年法35条1項a号)。また、チャリティの受託者・理事は、年次報告書を作成したり、法定資料や情報の提出を義務づけられる (06年法9条による修正93年法3条のB第1項b号/11年法162条等)。

## 8 小規模チャリティ

すでにふれたように、前会計年度 (基準期間) の総収入金額が5千ポンド以下の小規模チャリティ (small charities) は、チャリティコミッションでの登録を要しない (06年法9条による修正93年法3条のA第2項d

号/11年法30条2項d号)<sup>(66)</sup>。従来は、この最低金額が1千ポンドであったが、この金額が引き上げられた<sup>(67)</sup>。言い換えると、2007年4月1日以降、チャリティは、特定信託（special trusts）に付しているものも含め基準期間のあらゆる源泉の収入が5千ポンド（旧1千ポンド）を超える場合には、チャリティコミッションでの登録が義務づけられる<sup>(68)</sup>。

06年法の施行後において、基準期間の総収入金額が5千ポンド以下の小規模チャリティは、もはや登録を義務づけられないことになった。もちろん、この場合であっても、登録免除チャリティを含め、チャリティコミッションの一定の規制権限が及ぶことには変わらない。

### （１）任意の登録選択

小規模チャリティにあてはまれば、登録を義務づけられることはない。しかし、登録制度の一つの長所は、登録によりチャリティが社会的に高い信用度が得られることにある。この点に配慮して、06年法は、小規模チャリティにあてはまり登録が必要のない場合であっても、そのチャリティは任意で登録（voluntary registration）を選択できることにした（06年法9

(66) なお、この最低金額については、チャリティ自身による算定の場合（06年法9条による修正93年法3条のA第10項a号/11年法30条4項a号）に加え、チャリティコミッションが推計により算定する場合（06年法9条のよる修正93年法3条のA第10項b号/11年法30条4項b号）がある。

(67) 内閣府の戦略班がまとめ、2002年9月に公表した報告書『民間活力、公益増進（Private Action, Public Benefit）』では、政府規制緩和の精神を加味して、この最低金額を1万ポンドに引き上げる提案を行っていた。最終的には、登録義務に関する最低金額を前会計年度の金額が5千ポンドのチャリティとする一方で（06年法9条のよる修正93年法3条のA第2項d号）、チャリティコミッションへの年次報告書（annual reports）の提出義務については従来どおり各会計年度の総収入金額が1万ポンド以上のチャリティの場合とすることで折り合いがついた（93年法48条1項のA）。

(68) ただし、従来、総収入金額の算定に挿入されてきた基本財産（permanent endowment）の金額や公益事業に供されている不動産の価額は、06年法のよる修正により、算定金額には含まれないことになった。

条による修正93年法3条A第6項/11年法30条3項）。もっとも、後にふれる登録除外チャリティ（exempt charities）（06年法9条による修正93年法3条のA第a項および修正93年法別表2/11年法30条1項a号および22条関係別表3）は、登録選択ができない（06年法9条による修正93年法3条のA第6項/11年法30条2項d号）。

## （2）登録抹消手続

従来は小規模チャリティで登録不要となる場合の最低金額は1千ポンドであった。これが5千ポンドに引き上げられたことから、新基準の施行後、もはや登録を維持する必要のないチャリティが出てくる。こうしたチャリティは、チャリティコミッションに申請して登録抹消手続をすすめることができるものと解される<sup>(69)</sup>。

同様に、小規模チャリティが任意登録を選択した場合についても、その後、登録不要と考えた時には、登録抹消手続をすすめることができる（06年法9条による修正93年法3条6項/11年法34条3項）。

## （3）小規模チャリティの登録と税制上の支援措置

チャリティには、会社や人格なき社団形態か、信託形態かを問わず、本来の事業や非関連収益事業等（charitable expenditures）に対する所得課税やキャピタルゲイン税の除外措置<sup>(70)</sup>や、付加価値税のゼロ税率（zero-rating）や非課税（exemptions）の適用、寄附金控除対象寄附の受入適格

(69) チャリティ法に特段の定めはないが、チャリティコミッションは抹消手続に関するガイダンス（指針）の作成にとりかかっている。

(70) 一般に、信託形態のチャリティの場合は個人所得税上の課税／課税除外の取扱を受ける。一方、会社（法人）や人格なき社団等形態のチャリティの場合には法人所得税の課税／課税除外となる。なお、ナショナルトラストのような信託のような名称を用いても法人格付与法準拠法人（body incorporated by statute）や勅許状準拠法人（body incorporated by Royal Charter）については、法人所得税上の課税／課税除外の取扱を受ける。



など各種税制上の支援措置が講じられている。

イギリスの課税庁である歳入関税庁（HMRC=HM Revenue and Customs）は、チャリティが各種税制上の支援措置を享受するためには、原則として登録チャリティであることを証するチャリティコミッション発行の登録番号（registration number）を呈示するように求める。しかし、基準期間の総収入金額が5千ポンド以下で登録不要な小規模チャリティの場合、登録番号の呈示ができない。この場合、法人形態のものについては2000年財政法46条〔小規模事業等への課税除外（Exemption for small trade etc.）〕で、一方、信託形態のものについては2007年所得税法（Income Tax Act 2007）506条〔小規模事業からの収益への課税除外（Exemption for profits etc. of small-scale trade）〕などにより課税しないことにしていることから<sup>(71)</sup>、登録番号なしに証明資料の呈示で足りる。

## 9 登録除外チャリティ

登録除外チャリティ（exempt charities）とは、やさしくいえば、チャリティコミッション以外の政府機関の所管となることから、チャリティコミッションでの登録が除外されるチャリティを指す（93年法3条5項および96条関係別表第2ならびに06年法12条による修正93年法12条関係別表5/11年法30条1項a号および22条関係別表3）<sup>(72)</sup>。主なものをあげれば、①1960年チャリティ法制定以前から存続する団体や1853年から1939年公益信託法（Charitable Trusts Act 1853～1939）に基づいて存続する機

---

(71) 課税取扱については、本プロジェクトの射程外であるが、See, generally, Buzzacott Charity Team (ed.), *Charity Accounting and Taxation* (5<sup>th</sup> ed., Bloomsbury, 2010) at 319 ff.; John Tiley & Glen Loutzenhiser, “Charities,” in *Advanced Topics in Revenue Law* (Hart Publishing, 2013) at 567ff.

(72) See, Charity Commission, *Exempt charities* (1 September 2013). Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/exempt-charities-cc23/exempt-charities>

関、②オックスフォード大学やケンブリッジ大学、ロンドン大学、ダーハム大学など（93年法別表2第b号/11年法22条関係別表3第2条以下）、③国王の勅許状で設立された大英博物館（British Museum）（93年法別表第2第p号/11年法22条関係別表3第12条以下）、④議会制定法で創設された帝国戦争博物館（IWM=Imperial War Museum）（93年法別表2第z号/11年法22条関係別表3第23条）などが典型である。これら登録除外チャリティは、設立準拠法である各議会制定法や93年法別表2/11年法22条関係別表に限定列挙されている。

### （１）登録除外チャリティの除外範囲の見直し

2002年9月に、首相直属の戦略班（Strategy Unit）がチャリティ制度改革に関する意見公募／公開諮問のための報告書『民間活力、公益増進（Private Action, Public Benefit）』をまとめ、内閣府（Cabinet Office）が公表した。この意見公募／公開諮問用の報告書のなかで、戦略班は、登録除外チャリティ（exempt charities）については、はっきりした主管機関のないものも少なくないことを指摘した。加えて、その主管機関がチャリティ法を執行する権限を有していないことなどから、政府規制が及びにくい構図になっていることに注目した。そして、こうした点の改善に向けて、次のような勧告を行った。

### 〔表22〕 戦略班が勧告した登録除外チャリティの見直しのポイント

- ・登録除外チャリティの主管機関は、チャリティ法に準拠して監督をすべきである。
- ・チャリティコミッションが、登録除外チャリティに対しても広範な監督権を行使すべきである。
- ・主管機関を持たない大規模な登録除外チャリティは、チャリティコミッションで登録すべきである。

以上のような勧告の趣旨は、基本的に06年法に採り入れられた。すなわち、登録除外チャリティとして存続するチャリティは、チャリティ法に準拠した監督権を行使できる「主管機関（principal regulator）」の支配に服すべきであるという視角から法改正が行われた。

この結果、チャリティコミッションの登録除外チャリティの活動に介入できる規制権限は強化された。言い換えると、登録除外チャリティ側のチャリティ法上の受忍義務は格段に強化された。例えば、①登録除外チャリティの受託者・理事は、原則として登録チャリティの受託者・理事と同等の責務を負うこととされた。また、②登録除外チャリティは、登録チャリティとは多少異なるが、会計、その監査および年次報告書等の作成・開示の面で、自らの主管機関に対して登録チャリティと同程度の会計責任を負うこととされた（11年法160条）。

## （２）登録除外チャリティの適格を喪失するチャリティ

これまで登録除外チャリティ（*exempt charities*）にあったチャリティが、その適格を喪失するということは、チャリティコミッションでの登録申請をしなければならないことを意味する。そして、結果的には、チャリティコミッションの監督に服することになる。

06年法の制定にあたっては、登録除外チャリティ適格を喪失するチャリティと、逆に適格を持続するチャリティの選別作業が行われた。その選別にあたっては、まず、登録除外チャリティについて、チャリティコミッションと同等の監督権を確実に行使できる主管機関が存在するかどうかを精査された。そして、次に、そうした主管機関が見当たらない場合には、登録除外チャリティの適格を喪失させ、チャリティコミッションでの登録を求めるかたちで立法作業がすすめられた。

この結果、①ウエールズの大学その他の高等教育機関、②ケンブリッジ、ダーハムおよびオックスフォード大学の各種カレッジ、③大学学生自

治会（student unions）、ロンドン博物館（Museum of London）などは、直接チャリティコミッションの監督を受けることになった。

### （３）登録除外チャリティの適格を持続するチャリティ

登録除外チャリティの適格を維持するチャリティについては、チャリティコミッション以外の主管機関の監督を受けることになる。その一方で、06年法は、登録除外チャリティの主管機関または主務大臣に対して、その下にある団体に対してチャリティ法の基本原則を遵守しているかどうか監督するように求めている（06年法13条/11年法25条以下）。

登録除外チャリティの適格について、チャリティコミッションと主たる規制機関は、必要に応じて協議をすることになっている（11年法28条）。また、主たる規制機関から登録除外チャリティに関するチャリティコミッションへの情報開示やチャリティコミッションから登録除外チャリティの主たる規制機関への情報開示も制度化された（11年法58条）。

## 10 登録免除チャリティ

登録免除チャリティ（excepted charities）とは、チャリティコミッションの主管の下にあるチャリティであるが、チャリティコミッションへの登録は免除されるものを指す（93年法3条5項b号、06年法9条による修正93年法3条のA第2項c号/11年法30条2項d号）<sup>(73)</sup>。したがって、チャリティ法の基本原則は適用になる。

06年法は、これら登録免除チャリティとされてきた団体であっても、前会計年度の総収入が10万ポンドを超える場合には、チャリティコミッションでの登録を義務づけた（06年法9条による修正93年法3条のA第

---

(73) See, Charities commission, Guidance: Excepted Charities (11 June 2014). Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/excepted-charities/excepted-charities-2>

c 項ii/11年法30条1 項および2 項 b 号および c 号)。

チャリティの登録制度は、1960年代に確立されたが、チャリティによっては、その親団体または連合組織がすでに登録チャリティになっている場合が多かった。ボーイスカウト (Boy Scout groups)<sup>(74)</sup> やガールスカウト (Girl Guide groups)、軍隊関連チャリティ (armed forces charities)<sup>(75)</sup> などが典型である。ほかに1855年礼拝施設登録法 (Places of Worship Registration Act 1855) 9 条の下で登録庁長官の所管になる宗教礼拝施設等 (93年法別表2 第 a 号) が登録免除チャリティとなっている (ただし前会計年度の総収入金額が5 千ポンド未満の場合に限る。 )。

06年法の制定時に、これら登録免除チャリティは、チャリティ法の基本原則は適用になるものの、コミッションの監督権が及びにくく、透明性と説明責任の面で問題があることが指摘された。このため、2009年法施行から5 年を経過措置として登録免除チャリティの適格を有してきた各種宗教団体の信徒団体 (religious faith organisations) の多くは、その登録免除適格に関しては一代限りで、2021年3 月31日までとされている (11年法31条ないし33条)<sup>(76)</sup>。

また、10万ポンドの最低金額は、暫定的なもので、将来的にはより低い金額に引き下げられる可能性がある。もともと、登録免除チャリティであつても、前会計年度の総収入金額が5 千ポンド未満の場合には、小規模チャリティ (small charities) にあてはまることになることから、チャリ

(74) スカウト協会 (Scout Association) は、スカウトグループの親団体として登録をしている (登録番号306101)。<http://www2.scouts.org.uk/aboutus/index.htm>

(75) もちろん、軍隊関連チャリティであっても、団体によっては、個別登録をしている場合もある。連合王国戦争記念館全国記録保存所 (UKNIWM=UK National Inventory of War Memorials) は、そうした例の一つで、イギリス各地にある戦争博物館の記録を集中管理している保証有限責任会社 (CLG) 形態の登録チャリティである (チャリティ登録番号1108563、会社登記番号5150239)。<http://ukniwm.wordpress.com/2008/03/20/royal-monmouthshire-royal-engineers-archive-now-online/>

(76) See, Charities (Exception from Registration) (Amendment) Regulations 2014.

ティコミッションでの登録を要しない(06年法9条による修正93年法3条A第d項/11年法30条2項d号)。

## 11 チャリティ審判制度

～チャリティ紛争にかかる権利救済制度とチャリティ審判制度の所在

2006年チャリティ法(Charities Act 2006)により、チャリティ法に基づくチャリティコミッション(コミッション)の処分等に不服なチャリティやその関係者など(以下「チャリティ等」という。)の権利救済機関として新たな「チャリティ審判所(Charity Tribunal)」が設けられた(06年法2編2章8条以下)。

しかし、その後、「2007年審判所、裁判所及び実施法(TCEA=Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007)」(以下「2007年審判所実施法」または「TCEA」という。)がイングランド議会を通過し、2008年11月3日に発効した。これにより、イギリスにおける抜本的な行政審判所制度改革が断行された。2007年審判所実施法(TCEA)は、従来から存在するさまざまな行政審判所を束ねて、行政審判と司法審査の一部を融合させるかたちで横断的な審判所制度に誕生させた。新審判所制度は、二進級制(two-tier tribunal system)で、第一段階審判所(First-tier Tribunal)と上級審判所(Upper Tribunal)からなる。執行行政庁その他公的政策実施機関の処分等に不服なものは、これらの審判所を利用して権利救済を求めることができる。

2009年に、チャリティ審判所も、この審判所制度に編入された。具体的には、第一段階審判所の一般規制室チャリティ部(First-tier Tribunal, GRC= General Regulatory Chamber, (Charity))および上級審判所の租税・チャンセリー室(Upper Tribunal, TCC=Tax and Chancery Chamber)として新装された。

こうしたチャリティ等の関する権利救済制度改革その他の改正をチャリ

ティ法制に織り込むために、2011年チャリティ法（Charities Act 2011）（以下「11年法」または「11年チャリティ法」ともいう。）が制定された。11年法は、コミッションがチャリティ等に対して行った処分等にかかる第一段階審判所（一般規制室チャリティ部）での審査請求と上級審判所（租税・チャンセリー室）での再審査請求にかかる基本的な手続を明定している（11年法17編1章ないし3章〔315条ないし331条〕および319条・321条・323条・324条関係別表第6〔審判所への審査請求及び申立て〕）。

例えば、登録チャリティが、コミッションの調査を（inquiry）受け、非違、不適格事由を指摘され、コミッションからチャリティ登録を抹消する処分（decision）を受けたとする。この場合、当該チャリティは、後にふれるようにコミッションに異議申立て（decision review）をすることができる。あるいは選択的に、その処分の違法、取消を求めて、直接、第一段階審判所（一般規制室チャリティ部）へ審査請求（appeal）をすることができる。しかし、第一段階審判所が、当該チャリティ側の請求を棄却または全部容認しないとする判決をくだしたとする。チャリティ側が、この判決を容認できないときには、当該チャリティは、上級審判所の租税・チャンセリー室に再審査請求（onward appeal）をする途も開かれている。

上級審判所（租税・チャンセリー室）は、コミッションの行った処分等についての再審査請求に加え、一部司法審査をする権限を有している。したがって、チャリティ側は、状況によっては、司法審査を求めることも可能である。ただし、こうした請求や審査は、第一段階審判所または上級審判所が、その請求を許可した場合に限られる。

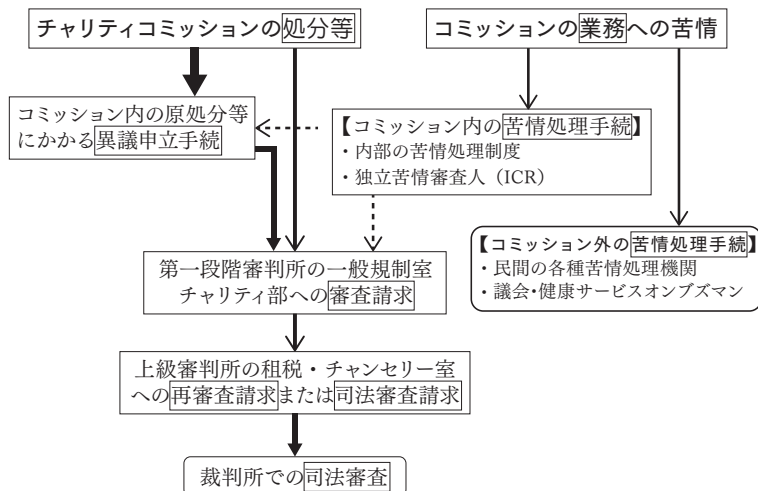
さらに、上級審判所の判決または判決（decisions）に不満の場合、紛争当事者は、裁判所への提訴も可能である<sup>(77)</sup>。ただし、この場合も、上級審

---

(77) イギリスの審判所は、各処分庁や処分機関から独立した機関である。したがって、審判所の判決（判決）については、審査請求人（例えばチャリティ）側はもちろんのこと、被審人（例えばコミッション）側からも再審査請求ないし提訴が可能である。

判所または該当する裁判所がそれを許可する限りにおいて認められる<sup>(78)</sup>。

〔表23〕 コミッションの処分やサービスにかかる紛争処理ルート



また、すでに若干ふれたところであるが、コミッションの「処分等」にかかる紛争については、チャリティコミッションが内部に設けている紛争処理制度である「原処分等にかかる異議申立手続（Decision review procedure）」（以下、単に「異議申立手続」ともいう。）を活用するルートもある。チャリティ審判制度が設けられる以前から、コミッションが行った数多くの処分等に係る紛争は、処分等を受けたチャリティ等側からの救済の求めに応じて、この異議申立手続を通じて簡易・迅速に解決をはかってきた。新たなチャリティ審判制度が設けられた後も、その前段階としてコミッション内部の異議申立手続を利用することができる。もっとも、原処分等に納得の行かないチャリティ等は、このコミッション内部の異議申

(78) ちなみに、研究会では、チャリティ審判所の事案／事例分析については、溜箭将之委員が担当となっている。このため、筆者は、チャリティ紛争処理制度および11年チャリティ法に盛られた「審判所」関係規定の紹介に留めた。



立手続きを経ることなしに、直接、独立性の強い審判所（tribunals）でチャリティ審判（以下、主に第一段階審判所（一般規制室チャリティ部）での審査請求を「チャリティ審判」という。）を求めることもできる。

いずれにしろ、原処分等にかかる法的紛争については、コミッション内部の原処分等にかかる異議申立手続があることから、チャリティにかかる法的紛争件数全体から見ると、審判所での審査請求や司法審査、裁判所での訴訟にまですすむ紛争事例の件数比率は限られてくる、とみることができ。

ところで、チャリティ等にかかる「紛争」は多岐にわたる。これまで述べてきたような、コミッションの処分等（decisions, order, direction）、すなわちコミッションの公的規制権限行使に関しコミッションとチャリティとの間に生じた法律上ないし事実上の紛争には限らない。コミッションが提供するサービス（業務）に対する不満、苦情、または規制機関であるコミッションへの告発なども広い意味での「紛争」のカテゴリーに入る。「処分等」にかかる紛争（争訟）と「業務（サービス）」にかかる紛争（苦情処理）は、一部重なるものも出てくるが、処理手続上は分けて考える必要がある。

コミッションの「業務（サービス）」にかかる紛争（苦情処理）は、その種類のみならず、申出の内容においても多岐にわたる。まず、コミッションの業務を利用するチャリティ関係者からのコミッションへの苦情の申出がある。また、一般市民からの苦情や告発に加え、コミッション内部者からの告発や苦情の申出も想定される。当然、それぞれの苦情の内容も多岐にわたる。さらに、苦情調査の結果が、処分等に結びつく事例も出てくる。このように、苦情の申出者のみならず、苦情の内容が多岐にわたることから、処理手続は異なり、複雑である。

### （１）コミッションが行った処分等と原処分等にかかる異議申立手続

登録チャリティのチャリティ法上の受忍義務は多岐にわたる。公的政策実施機関の一つであるチャリティコミッションには、チャリティ法によりチャリティを規制するための広範な調査権や処分権能が付与されている。コミッションは、登録チャリティその他の団体および個人に対し、さまざまな調査（inquiries）を実施し、受忍義務違反があった場合に、当該チャリティ等に対する処分等を行っている。

コミッションが行った処分等は一応適正の推定（presumption of correctness）を受ける。しかし、実際には、これら処分等が常に適正に行われているとは限らない。コミッションから処分等を受け、その処分等に納得できない場合、当該処分等を受けた当事者は、さまざまな法的紛争処理手続を通じて自己の権利を護るルートが開かれている。

コミッションが内部に設けている伝統的な法的紛争処理制度としては、「原処分等にかかる異議申立手続（Decision review procedure）」（「異議申立手続」）がある<sup>(79)</sup>。

### （A）コミッションの権能、調査権限および処分

2011年チャリティ法は、コミッションが、法により与えられた目標（objectives/11年法14条）を達成することができるように、コミッションにさまざまな権能（functions）を付与している（11年法15条）。

#### 〔表24〕 チャリティコミッションの権能（11年法15条）

- |   |
|---|
| (a) <b>チャリティの登録適格の審査</b> ：団体がチャリティにあたるかどうかの決定をすること（法15条1項1号）。 |
|---|

(79) コミッションの処分等にかかる異議申立手続（decision review procedure）について詳しくは、See, Charity Commission, Dissatisfied with one of the Charity Commission's decisions: how can we help you (April 2013). Available at: [http://forms.charitycommission.gov.uk/media/92205/dissatisfied\\_with\\_our\\_decision.pdf](http://forms.charitycommission.gov.uk/media/92205/dissatisfied_with_our_decision.pdf)

(b)	<b>チャリティの支援</b> ：チャリティの管理運営の適正化の奨励および促進をすること（同2号）。
(c)	<b>チャリティの監督</b> ：チャリティの不正もしくは管理運営の確認および調査、ならびにチャリティの不正もしくは管理運営に対する救済または防止対策の実施すること（同3号）。
(d)	<b>一般大衆相手の公益目的の募金活動の規制</b> ：一般大衆相手の公益目的の募金活動を開始するに先立ち、一般大衆対象募金証（PCC=Public Collection Certificate）の発行の適否を決定すること（同4号）。
(e)	<b>情報の提供</b> ：チャリティコミッションの権限行使、コミッションの目的を説明する情報の入手、評価および頒布すること（同5号）。
(f)	<b>政府の支援</b> ：コミッションの権限や目的の関する事項について担当国務大臣に対して提案、助言または情報提供をすること（同6号）。

コミッションは、これらチャリティ法の目標の実現に向けて、付与された法的権能を行使し、登録チャリティや登録申請をする団体に対する公的規制を行っている。そして、規制違反、非違行為が見つかり、さまざまな「処分 (decisions)」や「命令 (orders)」をすることができる。また、チャリティ財産を保護するための「指示 (directions)」や必要な「スキーム (schemes)」を組むこともできる（以下、これらを一括して「処分等」ともいう。）<sup>(80)</sup>。しかし、コミッションは通常、処分等を行うに先立っては、さまざまな「調査 (inquiries)」を実施しなければならない。

(80) ここで、イギリス法における「decision」という文言の邦訳について、一言ふれたい。イギリス法においては、執行行政庁やチャリティコミッションのような公的政策執行機関などの“処分”、処分庁からは完全に独立した第一段階審判所における審査請求事案にかかる“裁断”、さらには、上級審判所における再審査請求事案や司法審査事案にかかる“裁断”には、いずれも「decision」の文言が使われている。本稿では、原則として、行政庁などのdecisionについては、「処分」と邦訳する。また、審判所のdecisionについては、「裁決」と邦訳する。ただし、審判所の審査請求 (appeal) 事案や再審査請求 (onward appeal) 事案にかかるdecisionには“裁決”、そして上級審判所の司法審査 (judicial review) 事案にかかるdecisionには“判決”の邦訳をあてる。ちなみに、「decision」の文言については、司法裁判所の「judgment」の文言との対比での検討も欠かせない。

### ①コミッションの調査権限の種類

2011年チャリティ法(11年法)は、第5編 情報収集権(Information Powers)の表題で、コミッションに対してさまざまな調査権限を付与している。主なものをあげると、次のとおりである(11年法46条以下)。

〔表25〕 チャリティコミッションの主な調査権限の種類

- (a) 調査を開始する一般的な権限 (General Power to institute inquiries) (法46条)
- (b) 調査目的での証拠等の収集 (Obtaining evidence etc. for purposes of inquiry) (法47条)
- (c) 調査目的での捜索令状を求める権限 (Power to obtain search warrant for purposes of inquiry) (法48条)
- (d) 捜索令状の執行 (Execution of search warrant) (法49条)
- (e) 調査結果の公表 (Publication of results of inquiries) (法50条)
- (f) 資料提出を求める権限 (Power to call for documents) (法52条)
- (g) 記録を捜索する権限 (Power to search records) (法53条)
- (h) その他

### ②コミッションによる「処分等」とは

こうした法定調査 (statutory inquiries) 等<sup>(81)</sup>の結果に基づき、コミッションは、被調査対象チャリティに対してさまざまな「処分等 (decisions, etc.)」を行うことになる。こうした「処分等」は、イギリス公法上の不文

---

(81) 11年法のような議会制定法の規定に基づいて開始される調査は、「法定調査 (statutory inquiries)」とも呼ばれる。この種の調査は、「処分等」にあたり、不服申立ての対象となる。明確な法律上の根拠なしに行われる「法定外調査 (extra-statutory inquiries/ extra-legal inquiries)」とは区別される。法定外調査としては、コミッションを始めとした公的政策執行機関が、チャリティ等に対して行政指導 (administrative guidance) として行う文書提出協力要請、来署依頼のような、「処分等」にはあたらない「事実行為」がある。なお、チャリティ審判所 (Charity Tribunal) が事案の審理 (hearing) の際に、職権主義 (inquisitorial approach) に根ざして当事者等に対して行う「inquiries」には、「審問」という邦訳をあてる。

の法理に基づいて行われるものも多い。したがって、チャリティ法をはじめとした制定法上の典拠のないものも多い。

「処分等」にあたるものとしては、次のような行為をあげることができる。

〔表26〕 コミッションによる「処分等 (decision etc.)」の種類

- (a) **処分 (decisions)**：コミッションの一方的な意思のより法律上の効果を発生させる行為を指す。
- (b) **指示 (directions)**：例えば、コミッションが、チャリティの管理運営についてチャリティの受託者・理事等に対して一定の行為をするように求めることである（法76条）。
- (c) **スキーム (schemes)**：例えば、チャリティの管理運営の不正等が発覚し、チャリティ財産やチャリティ目的の保護のための行為が必要であることから、コミッションが、当該行為に関与した受託者・理事その他の使用人の解職を命じ、かつ、当該チャリティの適正な管理運営のためのスキームを確立することができる（法79条）。
- (d) **命令 (orders)**：命令は、さまざまな条件下で出される。例えば、チャリティ信託に付している財産をその受託者が目的外利用している場合にその是正を命じる、または不当に処分しようとしている場合にはコミッションが公的管理人（Official Custodian）を選任し、受託者に対し当該財産の管理権を移譲するように命じることができる（11年法21条）。
- (e) **不作為 (not to exercise a legal power)**：議会制定法上の作為義務があるにもかかわらず、相当期間内にその義務を果たさないことをいう。例えば、コミッションに登録申請をしたのにもかかわらず、相当期間内に何らの行為をしない場合が想定される。また、コミッションが相当期間内に一定の法的権限を行使すべきなのにそれをしない場合が想定される。「不作為」は、作為の伴う「処分」とはいえないが、不作為の違法性の確認を求めて争訟をし、救済を求めることができる。

## （B）コミッションの異議申立手続の概要

チャリティやその関係者など(チャリティ等)が、チャリティコミッションから処分等の通知を受け取ったとする。この場合で、当該チャリティ等がその処分等に不服なときには、「異議申立書 (Request for a decision review)」をコミッションに提出し、コミッション内部に設けられている異議申立手続 (Decision review procedure) を利用して権利救済を求めることができる。

ただし、当該処分等がすでにこの異議申立手続に付されている場合には、再度この手続を利用することはできない。また、処分等が、2000年情報公開法 (FOI=Freedom of Information Act 2000) または1998年データ保護法 (Data Protection Act 1998) に基づく情報開示請求にかかわるものである場合にも、当該法律のもとでの独自の紛争処理手続があることから、この異議申立手続を利用できない。

### ①コミッションの異議申立手続の対象となる処分等

コミッションの異議申立手続の対象となる処分等は、第一に、11年チャリティ法の別表第6に掲げる【審判所への審査請求及び申立て】（一部後述する。）ができる処分等である。加えて、別表第6の掲げられてはいないがコミッションの法的権限の行使の伴う処分等および法的権限の伴わない事実上拘束力のある行為なども含まれる。ただし、他の執行行政庁その他公的政策実施機関がした処分等でコミッションが同意を与えるかたちのものについては、コミッションに直接の規制権限がないことから、この異議申立手続の対象とならない。こうした同意については、共管事項についても裁断をくださる審判所または裁判所のみが審査できる。

すでにコミッションの異議申立手続に付されている処分等も、再度異議申立手続に付すことはできない。また、異議申立ての権利を有しないものも、この手続を利用することはできない。さらに、コミッション内部に設

けられている他の苦情処理手続（Complaints procedure）を通じて苦情の申出になじむ行為や不作為も、原則としてこの異議申立手続から除外される。現在係争中のコミッションの処分等や行為なども、この異議申立手続からは除外される。

コミッションの処分等を受け、かつ異議申立手続の対象外とされる場合であっても、当該処分等を直接審判所または裁判所で争うことも可能である。

## ②異議申立手続を経ないで原処分等の直接審査請求も可能。

コミッションから処分等を受けた当事者は、コミッションの原処分等について、異議申立手続を経ることなしに、直接、独立性の強い審判所や裁判所で争うことができる。ただし、いったん原処分等の審査を審判所または裁判所へ付託した場合には、原則として、コミッションの異議申立手続による救済を求めることはできない。ちなみに、2007年のチャリティ法改正前は、異議申立前置主義が採られていたため、原処分等を直接審判所へ付託して審査請求を求めることはできなかった。

## ③異議申立書の提出期限

異議申立書は、コミッションから処分等の通知を受けてから3ヵ月以内に提出しなければならない。やむをえない理由がある場合には、その旨を文書にして添付し、申立期間の延長を申請しなければならない。コミッションは、理由があると認める場合には、異議申立期間の延長に応じる。

## ④異議申立ての審査

コミッションは、原処分等にかかる異議申立書を受理した後に、その申立てについて、次のような形式審査と実質審査を行う。

〔表27〕 異議申立ての形式審査および実質審査の概要

**ステップ1：適格審査 (eligibility)** 異議申立てにかかる処分等が、コミッションの行った処分等であるのかどうか。そうであるとする、異議申立人は申立適格を有しているのかどうか。審査手を停止すべき理由に該当しないかどうか。コミッションはこのステップ1 手続を10業務日以内の終わるように目標値が設定されている。

**ステップ2：原処分等の審査 (decision review)** コミッションは、原処分等にかかる異議申立ての審査をすすめると決めた場合、コミッションの職員が審査を開始する。審査は、事例により、一人または合議で行われる。原処分等の重要度や性質などを勘案して、審査には上級職員が参加する場合もある。ただし、審査の公平性を確保するために、原処分等に関わった職員は参加しないことになっている。

**ステップ3：異議決定 (decision)** コミッションは、当該処分等にかかる異議申立てに対する審理の結果として、異議決定を行う。異議決定は、異議申立てに理由がない場合には「棄却」、一方、異議申立てに理由がある場合には、「原処分の全部取消」または「原処分の一部取消」を行う。異議決定は、異議申立人に対して、異議決定書を送達することで通知される。異議決定書には、異議決定に内容（主文）に加え、その理由が附記される。

**ステップ4：その後の手続** 原処分等を行ったコミッション担当部には、いくつかの選択肢がある。①異議決定を受け入れて、異議決定に沿った処分等を行う。②異議決定を受け入れない決定をする。②の場合は、当該事案は、コミッションの個別事例検討班（case-working division）での再調査に付される。

一方、異議申立人は、コミッションの異議決定に納得できない場合には、審判所【第一段階審判所の一般規制室チャリティ部（First-tier Tribunal, GRC= General Regulatory Chamber, (Charity)）】へ審査請求を行うことになる。

## （2）コミッションの「業務」にかかる苦情処理手続

チャリティコミッションの「業務（サービス）」にかかる紛争（苦情処理事項）は多岐にわたる。また、処理・救済ルートも一様ではない。しか



し、ここでは、簡潔な紹介に留めておく<sup>(82)</sup>。

コミッションは、チャリティ関係者や一般市民からのコミッションの業務の遅延や事務対応の悪さなどへの苦情については、コミッション内での職員規律や内部の苦情処理制度（internal complaint process）で対応する態勢を整えている。また、コミッション内苦情処理制度の運用や評価については、コミッションが外部委託している独立苦情審査人（ICR=independent complaints reviewer）にゆだねることで対応している。

一方で、チャリティのサービス受給者（beneficiary）と提供先であるチャリティとの間で生じた問題、チャリティの内部者である受託者／理事者（trustees）間または受託者／理事者と使用人間で生じた労務問題などについての苦情の申出など、コミッションが主体的にかかわって処理にあたるべきか精査を要する事例も多々ある。他の官民の各種オンブズパーソンや苦情処理機関にゆだねて処理すべき場合も少なくない。

その一方で、チャリティの乱脈経理を糾す苦情・告発については、コミッションが主体的にかかわって、当該チャリティの監査人や検査人が作成・公表した年次報告書（annual report）や年次申告書（annual return）を精査する作業が必要になる。

また、チャリティ財産の保護を求める苦情・告発については、コミッションは、当該チャリティの受託者・理事の解職、公的管理人の任命などを通じて対応する必要がある。このように、苦情の申出に基づきコミッションがチャリティに対して実施した調査の結果が、処分等に結びつく事例もある。また、こうした処分等に、当該チャリティが不服な場合には、コミッションへの異議申立てや審判所への審査請求につながる場合も出てくる。

---

(82) See, Charity Commission, Complaints about charities (November 2012). Available at: [http://forms.charitycommission.gov.uk/media/94211/cc47\\_lowink.pdf](http://forms.charitycommission.gov.uk/media/94211/cc47_lowink.pdf) : Charity Commission, Cause for Complaint? (May 2006). Available at: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/284733/rs11text.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284733/rs11text.pdf)

チャリティ等の権利救済制度の運用において、コミッションが、チャリティ等に対して行った指導が、法的効果のある「処分等」にあたるのか、それとも、法的効果を有しない単なる「事実行為」であたるのかが多々問題になる。チャリティ審判所は、コミッションがチャリティ法上の法定調査（statutory inquiries/11年法46条等）を行い、その結果に基づいて行った行為については、「処分等（decision etc.）」にあたると解している。一方、コミッションが、法定外調査（extra statutory inquiries）、指導（guidance）として行った行為は、処分等にあたらないとし、審査請求の対象に含めることには否定的である。言い換えると、こうしたコミッションの指導／助言的な行為に対する不満は、「業務（サービス）」にかかる苦情処理手続内で、権利救済をはかるべきであるとしている<sup>(83)</sup>。

こうしたことから、コミッションの独立苦情審査人（ICR）は、チャリティ審判所〔第一段階審判所（一般規制室チャリティ部）〕と連絡を密にし、権利救済のすみ分け、制度の清廉性を高める努力を重ねている。具体的には、チャリティ審判所と協定「審判所とICR間の理解の共通に関する覚書（memorandum of understanding between the tribunal and the ICR）」を交わして、制度のはざまで権利救済制度から零れ落ちないように努めている。

一方、チャリティと一般市民向け広報の清廉性をめぐるチャリティの募金活動や広報活動に対する一般からの苦情など、明らかに外部機関に調査・処理をゆだねた方がよい事例もある。こうした事例では、外部の募金基準委員会（Fundraising Standards Board）や広告基準機構（Advertising Standards Authority）などが対応にあたるのが最適である。

さらに、コミッション内部者からの告発・苦情の申出もある。この場合には、1988年公益通報法（PIDA=Public Interest Disclosure Act 1988）を

---

(83) See, Legal News, “Charity tribunal clarifies rules” Solicitors Journal (15 June 2010). Available at: <http://www.solicitorsjournal.com/news/private-client/charities/charity-tribunal-clarifies-rules>

遵守した対応、苦情処理が求められる。

コミッションの業務にかかる苦情については、1967年議会コミッショナー法（Parliamentary Commissioner Act 1967）及びその後継法に準拠してイギリス議会に設けられている「議会・健康サービスオンブズマン（Parliamentary and Health Service Ombudsman）」に苦情の申出をし、解決をはかることもできる<sup>(84)</sup>。

### （３）コミッションから独立した審判所での審査請求

チャリティ等が、コミッションから何らかの処分等を受けたとする。この場合、コミッションが行った処分等に不服な場合には、コミッションへの異議申立手続（Decision review procedure）を通じて救済を求めることができる。しかし、当該チャリティ関係者が望めば、異議申立手続を経ることなしに、当該処分等の適否を、直接、独立性の強い審判所で争うことができる。いずれの争訟ルートを選択するかは、審査請求を行う当事者適格を有する者（チャリティ等）の判断による。

一般に、執行行政庁その他公的政策実施機関の処分等に不服なものは、当該処分機関から独立した権利救済機関で救済を受けられるのが望ましいとされる。その一方で、救済手続が複雑で、時間と費用がかかるようでは、駆け込み救済機関としては高く評価できない。したがって、審判所の使命が明確にされる必要性は極めて高い。

#### （Ａ）チャリティ審判の使命を活かした審査請求手続

第一段階審判所の一般規制室チャリティ部（GRCチャリティ部）におけるチャリティ審判（charity tribunal）の使命は、処分庁であるチャリティコミッション（コミッション）から独立した機関で、迅速かつ低負担でコミッションとの間に起きた紛争を解決することにある。

---

(84) Available at: <http://www.ombudsman.org.uk/home>

チャリティ審判の使命からみた制度的な特徴を表にすると、次のとおりである。

〔表28〕 チャリティ審判の使命から見た審査請求制度の特徴

- |   |
|---|
| <p>① <b>異議申立前置主義は採らない</b>：コミッション内部に設けられた処分等のかかる異議申立手続を経ることなしに直接、GRCチャリティ部によるチャリティ審判を受けることができる。もろろん、審査請求人の選択による。</p> <p>② <b>書面審理か口頭審理か</b>：チャリティ審判は、迅速かつ簡便、低負担の事案処理を使命としている。このことから、チャリティにかかる係争事案については、書面審理（paper hearing/hearing on the papers）が理にかなっているようにみえる。ところが、2007年審判所実施法（TCEA）は、特段の規定を置いておらず、事案を公開の合議体（panel）で口頭審理（oral hearing）することを求めているのかどうかは定かではない。実際の審理を担当する審判所の室（Chamber）によっては、その手続規則（Procedure Rules）で、口頭審理を義務づけている例もある。チャリティ審判事案では一般に、書面審理が多いようである。迅速・簡素の要請と手続的適正および権利擁護の要請とをどのように調整すべきかが問われている。審理には、専門家の意見書（expert evidence）等の提出も認められる。口頭審理の開催に係争当事者が合意した場合でも、当事者が審理参加に至便な場所（例えば、最寄の裁判所の会議室など）で、開催される。審査請求人に負担で弁護人、補佐人等の出席は認められるが、義務ではない。口頭審理を行う場合で、審査請求申立書（notice of appeal form）に通訳を必要とする旨の特記事項があるときには、審判所側の負担で通訳が用意される。</p> <p>③ <b>公開審理</b>：口頭審理は、人格権や国家安全保障などが絡んでくる事案を除き、原則として公開で行われる。審判所は、自らのホームページ上に、各事案の審理の日時と場所を掲載するかたちで公開している。</p> <p>④ <b>略式審理</b>：口頭審理は、できる限り略式で（informal）行われる。審理に参加する裁判官はかつらや法衣を着装しない。審理もできるだけ簡略化した手続ですすめられる。</p> <p>審判所手続を補佐するために「書記官（clerk）」が配置されており、あらゆる審理手続につき申立人を支援する体制が敷かれている。</p> |
|---|

- ⑤ **審査請求費用**：原則として、審判所は、審査請求人であるチャリティがその事例で負けたとしても、当該審査請求人に対してコミッションが負担した争訟費用を支払うように求めることはない。ただし、争訟当事者であるチャリティがその係争事例において「不条理 (unreasonably)」な振る舞いなど（2007年審判所実施法29条4項および5項）により、相手方に「浪費 (wasted costs)」を生じさせた場合は除く。
- ⑥ **審査期間**：審査開始から裁決までの期間は、30週以内が目標とされている。

## (B) 審判所制度改革の経緯

ここで、イギリスにおける近年の抜本的な行政審判所制度改革について、若干ふれておきたい。

2000年5月18日に、イギリス政府の大法官 (Lord Chancellor) は、アンドリュー・レゲット卿 (Sir Andrew Leggatt) に委嘱し、審判所制度を調査し、2001年3月31日までに報告書を提出するように求めた。レゲット卿は、2001年3月に、報告書「利用者本意の審判所：一体化された制度、一体化されたサービス (Tribunals for Users: One System, One Service)」(以下「レゲット報告書」という。)をまとめ提出した。レゲット報告書では、現行(当時)の審判所制度が、一体性 (coherence) を欠き、カスタマー(利用者本位)となっておらず極めて非効率であることなどを指摘した。こうした指摘を受け、政府は、抜本的制度改革 (sweeping changes) に向けて、動き出した<sup>(85)</sup>。

2006年4月に、当時の統治機構問題省 (DCA=Department for Constitutional Affairs [現法務省/MoJ=Ministry of Justice]) は、各種審判所での不服審査活動の活性化、そのための支援をねらいの事務部門である「審判所サービス (TS=Tribunals Service)」[現「裁判所・審判所サービス

(85) イギリスの審判所制度改革について、租税審判に傾斜するかたちでの分析について詳しくは、拙論「イギリスの租税審判所制度の抜本改革」白鷗法学16巻1号(2009年5月)参照。また、See, Edward Jacobs, *Tribunal Practice and Procedure* (3rd ed., Legal Action Group, 2014)。

(HM Courts & Tribunals Service)]] 【審判所サービスと裁判所サービス (CS=Courts Service) は合体し、2011年4月1日以降は、裁判所・審判所サービスとなった。】を設けた。

DCA(当時/現MoJ)は、2006年7月、審判所制度改革をすすめるための政府提出法案のかたちで「審判所、裁判所及び実施法案(Tribunals, Courts and Enforcement Bill)」を準備した。2006年11月に、同法案は、イギリス議会に上院(貴族院)先議のかたちで提出された。一連の審議を経て、「2007年審判所、裁判所及び実施法(TCEA=Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007)」(以下「審判所実施法」、「2007年審判所実施法」または「TCEA」という。)として議会を通過した。同法は、女王の裁可を得て、2007年7月19日に公布され、2008年11月3日から施行された。

2000年代初頭の抜本的な審判所制度改革の基本法ともいえる2007年審判所実施法(TCEA)に基づいて構築された新たな審判所は、2009年4月1日に正式に動き出した。各種の執行行政庁その他公的政策実施機関からは完全に独立した仕組みになっている。また、柔軟なグランドデザインに基づき、行政府と司法府の厳格な組織的・機能的なすみ分けという呪縛にとらわれず、むしろ司法的な機能の積極的な活用といった視点にたち、行政と司法とを混在させたハイブリッドな制度が構築されたのが特徴である。

新たな審判所は、進級制を採り入れ、「第一段階審判所(FTT=First-tier Tribunal)」と「上級審判所(UP=Upper Tribunal)」の二段階審判制(two tier tribunal system)になっている(TCEA3条)。2007年TCEAに基づき発遣された2010年第一段階審判所及び上級審判所(各室)令(First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2010)[2014年8月8日施行の改正を含む。](以下「2010年審判所各室令」という)によると、第一段階審判所には、2014年8月現在、「社会保障」や「租税」をはじめとして当初6つ〔現在7つ〕の室(chambers)が設けられている(2010年

審判所各室令2条)<sup>(86)</sup>。第一段階審判所は、これまであった執行行政庁その他公的政策実施機関が行った処分にかかる審査請求を処理してきた各種審判所の不服審査事案を総合的に管轄することになった。法律上の争点も審理するものの、事実審理に比重を置く。

一方、上級審判所には、「行政不服審査」や「土地」、「租税・チャンセリー」の当初3つ〔その後もう一つ加わって現在4つ〕の室が設けられている（2010年審判所各室令9条）。ただ、上級審判所は、原則として法律上の争点に限って審査する。また、上級審判所は、これまで高等裁判所（High Court of Justice, 通称 High Court）が管轄してきた行政処分等に関する司法審査（judicial review）管轄事項の大幅な移譲を受け、再審査請求事案に加え司法審査なども管轄することになった。上級審判所の司法的権能は、これまで以上に強化された。上級審判所は、いわゆる“前審司法”<sup>(87)</sup>として行政審判廷を開き、性格的には、事案に関する記録が永久保存される「上位記録裁判所（superior court of record）」として創設されている。

2007年審判所実施法（TCEA）に基づいて、各種の旧審判所を整備統合し、各段階の審判所に設けられた室（chamber）を、〔2010年当初に設置された室+2014年8月までに再編／新設された室を加えて〕表にすると、次のとおりである。

---

(86) レグット報告書では、「Division」という文言を用いていたが、審判所実施法（TCEA）では、「Chamber」という文言を用いた。前者は「部」、後者は「室」とも邦訳できる。

(87) “前審司法”という文言について詳しくは、南博方「司法と行政：前審司法権と終審司法権」公法研究46号1頁参照。この文言については違和感があるとの指摘もある。碓井光明「総合行政不服審判所の構想」『行政法の発展と変革〔下巻〕』（2001年、有斐閣）所収、24頁参照。また、行政争訟一般については、塩野宏『行政法Ⅱ：行政救済法〔第四版〕』（2005年、有斐閣）参照。



〔表29〕 各段階の審判所の置かれた各室の概要

審判所《審判所長（Senior President of Tribunals）が統括》
第一段階審判所（First-tier tribunal）に置かれた7つの室（Chambers） 《各室は、室長審判官（Chamber Presidents）が統括》
<p>① <u>一般規制室（General Regulatory Chamber）</u>（2010年審判所各室令2条a号）：一般規制室へ、2009年9月から移行された審判所は、次のとおりである。【2009年9月】<u>従前のチャリティ審判所（Charity Tribunal）</u>、消費者信用審判所（Consumer Credit Appeals Tribunal）、財産取引者審判団（Estate Agents Appeal Panel）、運輸審判所（Transport Appeals Tribunal）、運転基準エージェンシー（DSA=Driving Standards Agency）の処分等にかかる審査請求【2010年1月】情報審判所（Information Tribunal）、請求管理サービス審判所（Claims Management Services Tribunal）、賭博審判所（Gambling Appeals Tribunal）、移民サービス審判所（Immigration Services Tribunal）、イングランド苦情処理審判団（Adjudication Panel for England）、【その他の審判所】海上漁業免許審判所（Sea Fish License Tribunal）、航空運搬審判所（Aircraft and Shipping Tribunal）、国民健康サービス医療審判所（NHS Medicines Appeal Tribunal）、種苗審判所（Plant Varieties and Seeds Tribunal）、破産管財人審判所（Insolvency Practitioners Tribunal）、対外補償委員会（Foreign Compensation Commission）、化学兵器免許審判所（Chemical Weapons Lising Appeals Tribunal）、採鉱採石審判所（Mines and Quarries Tribunal）などの審査請求事案を継承<sup>(88)</sup></p> <p>② <u>保健教育社会保護室（Health, Education and Social Care Chamber）</u>（2010年審判所各室令2条b号）：従前の介護水準審判所（Care Standards Tribunal）、精神衛生不服審判所（Mental Health Review Tribunal）などの審査請求事案を継承</p> <p>③ <u>移民及び亡命室（Immigration and Asylum Chamber）</u>（2010年審判所各室令2条c号）：従前の難民支援審判所（Asylum Support Tribunal）などの審査請求事案を継承。ただし、その後他の室からの業務移行等により再編</p>

(88) 一般規制室の管轄や手続等については、See, The Tribunal Procedure (First Tier Tribunal) General Regulatory Chamber Rules 2009.



③-2 **不動産室 (Property Chamber)** (2010年審判所各室令 2 条cc号) :  
【土地住宅室を2013年改正】

④ **社会保障室 (Social Entitlement Chamber)** (2010年審判所各室令 2 条 d 号) : 社会保障子ども支援不服審判所 (Social Security and Child Support Appeals Tribunal)、犯罪被害者補償審判団 (Criminal injuries Compensation Panel) への審査請求事案を継承

⑤ **租税室 (Tax Chamber)** (2010年審判所各室令 2 条 e 号) : 従前の 5 種類の租税審判所への審査請求事案を継承

⑥ **軍人恩給傷痕軍人補償室 (War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber)** (2010年審判所各室令 2 条 f 号)

**上級審判所 (Upper tribunal)** に置かれた 4 つの室 (Chambers)

《各室は、室長審判官 (Chamber Presidents) が統括》

① **行政不服審査室 (Administrative Appeals Chamber)** (2010年審判所各室令 9 条 a 号) : 【第一段階審判所の①社会保障室、③保健教育社会保護室および④軍人恩給傷痕軍人補償室からの再審査請求 (onward appeals) 事案を管轄】

② **上級審判所移民及び亡命室 (Immigration and Asylum Chamber of the Upper Tribunal)** (2010年審判所各室令 9 条 b 号) : 【第一段階審判所の③移民及び亡命室からの再審査請求事案を管轄】

③ **不動産室 (Lands Chamber)** (2010年審判所各室令 9 条 c 号) : 【第一段階審判所の③-2 不動産室からの再審査請求事案を管轄】

④ **租税・チャンセリー室 (Tax and Chancery Chamber)** (2010年審判所各室令 9 条 d 号) : 【第一段階審判所の①一般規制室、⑤租税室からの再審査請求事案を管轄】 従前の特別コミッショナーその他租税関係審判所、ならびに金融サービス金融市場審判所 (FINSMAT=Financial Services and Markets Appeal Tribunal) および年金調整審判所 (PRT=Pensions Regulator Tribunal) などが管轄する事案を継承。

\* **網掛け**した部は、チャリティコミッションの処分等にかかる審査請求や再審査請求事案を担当する。

### （C）審判所の指揮系統

審判所は、審判所行政の長である審判所長（Senior President of Tribunals）が指揮統括し、第一段階審判所および上級審判所の各室は、審判所長の指揮のもと、それぞれの室長審判官（Chamber Presidents）が統括する（TCEA 2条4項）。

これまでの、審判所での審査結果に満足しない請求人が司法審査を求める場合、第一段階裁判所は、高等裁判所（High Court）であった。しかし、今回の審判所制度改革により高等裁判所がそれまで持っていた執行行政その他公的政策実施上の紛争処理にかかる司法審査管轄事項が大幅に上級審判所へ移譲された。この結果、上級審判所の裁断（decisions）に満足しない当事者は、第一審裁判所としておおむね控訴裁判所（Court of Appeal）に訴訟を提起することになった<sup>(89)</sup>。ちなみに、第一段階審判所および上級審判所の法曹資格のある審理員（member）は「審判官（ジャッジ/judge）」の名称で呼ばれる。

#### ①審判所長

審判所長は、審判所行政の最高責任者である（TCEA 3条4項）。審判所長は、執行行政庁や司法行政の最高責任を負う高等裁判所主席裁判官（Lord Chief Justice）からも独立して職権を行使できることが保障されている（TCEA 1条）。

審判所長の主な任務は、大きく三つある。一つは、審判所の長として審判所を代表して、審判所行政について議会や関係大臣に対して見解を表明することである。もう一つは、審判所手続委員会（TPC=Tribunal

---

(89) 2007年審判所実施法（TCEA）13条11項および12項は、上級審判所が、裁断（decisions）を下す際に、当該裁断に不服な場合の訴訟提起場所としては、イングランドおよびウェールズでは控訴裁判所、スコットランドでは民事控訴裁判所、そして北アイルランドでは控訴裁判所を指定することになっている。

Procedure Committee) の支援を受けて、審判所における審判手続や審判所行政事務処理に関する事項についての審判所規則 (tribunal rules) を作成することである。三つ目は、大法官の同意のもと、第一段階審判所と上級審判所の構成、各部への管轄事項の分配、審判所審理員の任命資格要件を定めた命令を作成することなどである。

なお、審判所長は、事務局に対して、審判所サービス (TS=Tribunals Service) [現「裁判所・審判所サービス (HM Courts & Tribunals Service)』] や司法調査委員会 (Judicial Studies Board) と協力して、審理員研修、そのプログラム開発などを行うように求め、その責任を負う。

ちなみに、法律 (2007年審判所実施法/TCEA) 上の職位ではないが、審判所長は、その権限に基づいて、審判所長代理 (Deputy Senior President) を任命できる<sup>(90)</sup>。

## ②室長審判官

2007年審判所実施法に従い、第一段階審判所の各室にはそれぞれ室長審判官 (Chamber President) が置かれる。第一段階審判所の各室の室長審判官 (その規模に応じて任命される室長審判官代理 (Deputy Chamber Presidents) を含む。) の職位には、上級審判所の審判官/ジャッジである者が任命される。室長審判官 (室長審判官代理を含む。) の任命は審判所長が行う (TCEA 7 条 6 項)。

## (D) 審理員の類型

イギリスの審判機関は、従来から、当事者主義ないし対審制を基調とした口頭審理主義を原則としてことから、法曹資格のある者が審理員 (members) に加わっており、準司法的な色彩の濃い制度となっていた。言い換えると、わが国のような純粹に行政組織内の一機関として構成され

(90) See, Senior president of tribunals, First Implementation Review (June, 2008) at sec.11.

てきたとはいえない。また、イギリスの審判機関は一般の民（たみ）の中から無作為抽出し、参審員（lay members）として審理に参加するなど参審的な仕組み織り込んでつくられていたとの指摘もある。しかし、法務省は、こうした指摘は誤りであり、法曹資格のない者が審理員になっているとしても、そうした人たちは、何らかの分野での知見を有する専門家（experts）であり、純粋に一般の民が参審員として審理に参加している事実はないとしている<sup>(91)</sup>。

次に、審理員の選任についてである。第一段階審判所の場合、審判官／ジャッジその他の審理員とも、大法官が任命する（TCEA 4 条関係別表第2）。一方、上級審判所の場合、審判官／ジャッジについては大法官の推挙に基づき女王が任命する（TCEA 5 条関係別表第3 第1条）。審判官／ジャッジでない審理員については大法官が任命する（TCEA 5 条関係別表第3 第2条）。

新たに誕生した審判所の審理員（members）は、大きく分けると、次のように、①法曹資格のある者と、②法曹資格のない者とに分けられる。また、②法曹資格のない者は、3つ（(a) ～ (c)）に細分できる。

〔表30〕 新審判所の審理員

① 法曹資格のある者 (legally qualified members)

弁護士や裁判官としての実務経験のある者。これら法務専門職で、審判所で審理員を務める者は、「審判官（ジャッジ/judge）」の名称で呼ばれる。【ちなみに、イギリスの法曹システムの特徴は、法曹一元化制度の下にあることと、非常勤ジャッジを幅広く採用していることである。事実、裁判所ないし審判所で非常勤ジャッジを務める者の数は、常勤ジャッジの数の2倍にもおよぶ。通例、事務弁護士（solicitors）、法廷弁護士（barristers）〔スコットランドでは弁護人

(91) See, Tribunals Service, Transforming Tribunals: Implementing Part 1 of the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 (Consultation Paper Code Number: CP 30/07) (Ministry of Justice, 28 November, 2007) at 49-50.

(advocates)〕から、非常勤ジャッジ、そして常勤ジャッジに登りつめる者も多い。】

② **法曹資格のない者** (non-legal members)

(a) **保健介護専門職** (healthcare qualified professional): 医師、看護師、心理療法士など、一定の公的資格を有する専門家。これまでのところ、介護水準審判所 (Care Standards Tribunal) や精神衛生不服審判所 (Mental Health Review Tribunal) のような保健介護分野の審判所が、非常勤の医師を相談員として依頼した程度の実績よりない。しかし、改革後は、こうした専門家を審理員として登用し、法曹資格のある審判官に陪席させるなどして、審理手続に参加させてきている。

(b) **その他の専門職** (other qualified professional): 鑑定士、公会計士、薬理学専門家、獣医師など。例えば、従来から租税関係の審判所では、公会計士〔勅許会計士 (CA) や公認会計士 (CPA) など〕を審理員に登用した例が多い。

(c) **その他の専門家** (other experts): 高度専門職有資格者ではないが、精神病院で患者の介護経験を積んだ者、軍役の経験を重ねた者、特定の業種において職歴を積んだ者など。とりわけ、こうした専門的知見を有する専門家を「専門員 (expert)」の肩書で第一段階審判所の審理員として登用し、室長審判官に陪席するかたちで審理手続に参加させる方向で検討がすすんでいる。チャリティ審判においても、登録チャリティ団体に役員などが審理員になっている場合もある。

新審判所構想の青写真を示したレゲット報告書では、主に事実問題を審理する第一段階審判所に対して、法曹資格のある者以外の各種専門職やその他の専門家などの審理員への登用、審理への陪席を奨励した。これにより、主に法律問題を扱う上級審判所や司法裁判所とは異なる存在意義を示すように勧告した。ただ、審判団が3人以上になることは、審査請求人に威圧的に映る可能性もあることから、これら非法曹審理員の参加には、細心の配慮が必要であるとした。また、審判所に議決は過半数によるのが原則であるが、これら非法曹審理員が議決に加わらないことで、むしろ裁決

に対する信頼性を高める工夫が必要であると示唆した。

実際の審判所の審理（hearing）は、合議体（panel）のかたちですすめられる。合議審は法曹資格のある判事（judge）が司り、合議審には必要に応じてその案件に関する専門的知見を有する専門職や専門家が審理員（member）として加わる。合議審には、当事者の主張（審査請求書、答弁書、反論書、意見書等）に加え、必要に応じて求めた専門家の意見（expert evidence）や証人から証拠（evidence from witnesses）などが提出される。合議審が公開で行われる（oral hearing）場合には、代理人（専門職や補佐人など）の参加や当事者の口頭陳述、これらの者に対する審理員からの審問（inquiries）などもゆるされる。合議審において、判事は法的争点について担当し責任を持つが、最終的な裁断（裁決）は、係争事案の一方当事者である処分等を行った執行行政庁その他公的政策執行機関の意思に左右されることなく、審理員全員で審判所独自の視点からくだす。

#### （E）チャリティ審判対象の変容

すでにふれたように、2006年チャリティ法により新たなチャリティ審判所（Charity Tribunal）が設けられた（06年法2編2章〔8条以下〕）。その後2009年に、チャリティ審判所は、イギリスにおける抜本的な行政審判所制度改革に伴い誕生した二進級制の横断的な行政審判所に編入・新装された。すなわち、第一段階審判所の一般規制室チャリティ部（First-tier Tribunal, GRC= General Regulatory Chamber, (Charity)）および上級審判所の租税・チャンセラー室（Upper Tribunal, TCC=Tax and Chancery Chamber）になった。

また、2007年審判所、裁判所及び実施法（TCEA）によりデザインされた新たな審判所制度では、とりわけ上級裁判所が、従来裁判所（高等裁判所/High Court）が全面的に担ってきた司法審査機能の一部を担当するとされたことである（TCEA15条1項以下）。すなわち、行政審判と司法審

査が一部融合するかたちで新たにつくられた権利救済制度である。こうしたハイブリッドな制度は、行政救済と司法救済のすみ分けについて若干分  
かり難いところもある<sup>(92)</sup>。

チャリティ事案に限っていうと、上級審判所（租税・チャンセリー室）は、11年チャリティ法15条に規定するコミッションの一般的権能【例えば、チャリティの登録適格審査事項、登録チャリティ規制事項など】について司法審査ができる<sup>(93)</sup>。

さらに、2011年チャリティ法【チャリティ審判所の創設に導いた2006年チャリティ法の改正やその後の2009年の新審判所制度へ編入のための法改正点を織り込んでリステイトされた現行チャリティ法】では、チャリティコミッションの処分等にかかる第一段階審判所での審査請求と上級審判所での再審査請求または司法審査手続を明定した（11年法17編1章ないし3章〔315条ないし331条〕および319条・321条・323条・324条関係別表第6〔審判所への審査請求及び申立て〕）。とりわけ、別表第6〔審判所への審査請求及び申立て〕は、コミッションの処分等の種類からみて、だれが審査請求人（appellants/ applicants）適格を有し、どのような審判所の裁断を求めることができるのかを一覧にしており、利便性が高い。

#### （F）審判所手続規定およびチャリティ審判にかかる手続の法源

審判所における審査（審判）手続を知るには、審判所基本法ともいえる、2007年審判所、裁判所及び実施法〔2007年審判所実施法（TCEA）〕を概観しておく必要がある。2007年審判所実施法（TCEA）は、8編、149条、別表23からなる容量の大きい議会制定法である。TCEAの各編（Parts）、

(92) イギリスにおいては、行政救済と司法救済とを一部合体した新たな二進級性の審判所制度が導入された前後から、「tribunal」と「court」とは何かという点についてとみに議論が盛んになってきている。ここでは、制度紹介を主としていることから、不毛にも近い議論には加わらないことにした。

(93) See, HMCTS, Tax and Chancery (Upper Tribunal) guidance (23 January 2015). Available at: <https://www.justice.gov.uk/tribunals/tax-and-chancery-upper-tribunal>

章（Chapters）および主な別表（Schedules）を邦訳して、表にすると、次のとおりである。

〔表31〕 2007年審判所実施法（TCEA）の編と章と別表の構成 【仮訳】

第1編 審判所及び審理（Tribunals and Inquiries）

第1章 審判所司法：独立性及び審判所長【第1条～第2条】

第2章 第一段階審判所及び上級審判所【第3条～第29条】

第3章 審判所権能の移譲【第30条～38条】

第4章 審判所の管理に関する一定事項【第39条～43条】

第5章 行政的司法制度、審判所及び審理に係る監督【第44条～45条】

第6章 補則【第46条～49条】

第2編 判事の任命【第50条～61条】

第3編 財貨の押収による執行【第1章～第3章：第62条～90条】

第4編 判決及び命令の執行【第91条～105条】

第5編 債務管理及び救済【第1章～第4章：第106条～133条】

第6編 文化財の貸出に関する保護【第134条～138条】

第7編 雑則【第139条～第143条】

第8編 総則【第144条～第149条】

別表第1 審判所長【第2条関係】

別表第2 第一段階審判所の判事その他の審理員【第4条関係】

別表第3 上級審判所の判事その他の審理員【第5条関係】

別表第4 各室及び各室の長：追加規定【第7条関係】

別表第5 第一段階審所及び上級審判所における手続【第22条関係】

別表第6 法第30条ないし第36条の目的における審判所【第30条～第37条関係】

別表第7 行政的司法及び審判所評議会【第44条関係】

別表第8 審判所及び審理：付随する及びその他の修正【第48条第1項関係】

別表第9 審判所：移行規定【第48条第2項関係】

別表第10 判事任命に係る修正【第50条関係】

別表第11 地方判事及び地方判事代理【第56条関係】

別表第12 財貨の押収【第62条第1項関係】



別表第13 財貨の押収【第62条第3項関係】

別表第14 滞納賃料の回収【第86条関係】

別表第15 不払債務に係る収入の差押命令：減額【第91条関係】

別表第16 管理命令：追加修正【第106条関係】

別表第17～第23【邦訳省略】

2007年審判所実施法（TCEA）は、審判所の性格から、その組織、管轄、業務などを包括する法律（審判所基本法）である。したがって、チャリティ審判に直接の関連を持たない規定や別表も多いのも確かである。

目下の検討課題である「審査／審判手続」に関していえば、2007年審判所実施法（TCEA）22条およびこの規定に呼応するかたちで規定されているTCEA別表第5では、「第一段階審判所及び上級審判所における手続（Procedure in first-tier tribunal and upper tribunal）」について定めている。

また、TCEA22条2項は、審判所手続委員会（Tribunal Procedure Committee）〔TCEA別表第2第20条以下〕に対し、次のような目標に沿って、審判所実務の対応できる「審判所手続規則（Tribunal procedural rules）」を定めるように求めている（TCEA22条4項）。

#### 〔表32〕 審判所手続規則制定における目標

審判所手続規則は、審判所の審査権限が、次のようなかたちで行使されるように規定される必要がある。

- (a) 第一段階審判所および上級審判所の下での手続において、正義が実現されること。
- (b) 審判所制度は、利用が容易であり、かつ公正であること。
- (c) 第一段階審判所および上級審判所の下での手続は、早急かつ効率的にすすめられること。
- (d) 規則は、簡素かつ簡明な文体であること。および、
- (e) 規則は、第一段階審判所または上級審判所の審理員が、責任を持って当該審判所の下での手続を早急かつ効率的にすすめることができるような適切なものであること。

これを受けて、審判所手続委員会（Tribunal Procedure Committee）は、第一段階審判所および上級審判所の担当室（Chambers）ごとの規則を作成し、発遣している。

現在発遣されている第一段階審判所および上級審判所におけるチャリティ審判担当部に適用ある手続規則（Rules）は、次のとおりである。

〔表33〕 チャリティ審判関係の手続規則（Rules）

審判所本法：2007年審判所、裁判所及び実施法（TCEA）
第一段階審判所でのチャリティ審判担当室部：一般規制室チャリティ部（First-tier Tribunal, GRC= General Regulatory Chamber, (Charity)）（以下、単に「GRCチャリティ部」ともいう。）
チャリティ審判関係の手続規則：2009年審判所手続（第一段階審判所）（一般規制室）規則〔Tribunal Procedure（First-tier Tribunal）（General Regulatory Chamber）Rules 2009〕
上級審判所でのチャリティ事例担当室：租税・チャンセリー室（Upper Tribunal, Tax and Chancery Chamber）
チャリティ審判関係の手続規則：2008年審判所手続（上級審判所）規則〔Tribunal Procedure（Upper Tribunal）Rules 2008〕

#### ①2009年審判所手続（第一段階審判所）（一般規制室）規則

第一段階審判所一般規制室チャリティ部は、審査請求人から審査請求の申立てについて、2009年審判所手続（第一段階審判所）（一般規制室）規則に基づいて、審査手続をすすめることになる。

2009年審判所手続（第一段階審判所）（一般規制室）規則〔2014年10月20日現在〕の構成を表にすると、次のとおりである。

〔表34〕 2009年審判所手続（第一段階審判所）（一般規制室）規則の構成（抜粋）【仮訳】

第1編 序則

第1条〔引用、手続開始、申立て、解釈〕

第2条〔目標の再定義及び当事者の審判所への協力義務〕

第3条〔選択的紛争処理制度及び仲裁〕

第2編 一般的権限及び諸規定

第4条〔職員への委任〕

第5条〔事案の管理権限〕

第6条〔指示の申請及び指示の付与手続〕

第7条〔規則、事務指示又は審判所指示の不遵守〕

第8条〔争訟の却下〕

第9条〔追加、差替及び当事者の排除〕

第10条〔費用負担命令〕

第11条〔代理人〕

第12条〔期限の算定〕

第13条〔資料の送付及び送達〕

第14条〔資料及び情報の開示又は刊行の禁止〕

第15条〔開示、証拠及び提出物〕

第16条～第20条【邦訳省略】

第3編 審判所の下での審判手続

第1章 チャリティ以外の事例

第21条〔本章の適用〕

第22条〔審査請求書〕

第23条〔被審人の答弁〕

第24条〔請求人の反論〕

第2章 審判：チャリティ事案

第25条〔本章の適用〕

第26条〔審査請求書〕

第27条〔被審人の答弁〕

第28条〔請求人の反論〕

第29条〔被審人のよる意見〕

第30条〔文書副本の交付〕

第31条〔1993年チャリティ法2条のDに基づく法務長官の関与〕

### 第3章 審理

第32条〔審理の伴う裁決又は審理なしの裁決〕

第33条〔審理に出席及び参加する権利〕

第34条〔審理の開催通知〕

第35条〔公式及び非公式な審理〕

第36条〔一方当事者が欠席した審理〕

### 第4章 裁決

第37条〔当事者間合意による命令〕

第38条〔裁決〕

### 第4編 審判所裁決の修正、取消、再調査及び再審査

第39条〔解釈〕

第40条〔事務的間違い、失念又は脱落〕

第41条〔手続の廃棄に伴う判決の抹消〕

第42条〔再審査請求の許可申請〕

第43条〔審判所による再審査請求の許可申請の調査〕

第44条〔裁決の再調査〕

第45条〔許可申請を異なる種類の申請と取扱う権限〕

### ②2008年審判所手続（上級審判所）規則

上級審判所の租税・チャンセリー室（Upper Tribunal, Tax and Chancery Chamber）は、審査請求人から再審査請求の申立てについて、2008年審判所手続（上級審判所）規則〔Tribunal Procedure (Upper Tribunal) Rules 2008〕に基づいて、その手続をすすめることになる。

2008年審判所手続（上級審判所）規則〔2014年10月20日現在〕の構成を表にすると、次のとおりである。

〔表35〕 2008年審判所手続（上級審判所）規則の構成（抜粋）【仮訳】

第1編 序則

第1条〔引用、手続開始、申立て、解釈〕

第2条〔目標の再定義及び当事者の上級審判所への協力義務〕

第3条〔選択的紛争処理制度及び仲裁〕

第2編 一般的権限及び諸規定

第4条〔職員への委任〕

第5条〔事案の管理権限〕

第6条〔指示の申請及び指示の付与手続〕

第7条〔規則等の不遵守〕

第8条〔争訟の却下〕

第9条〔追加、差替及び当事者の排除〕

第10条〔費用負担命令〕

第11条〔代理人〕

第12条〔期限の算定〕

第13条〔資料の送付及び送達〕

第14条〔資料及び情報の利用〕

第15条〔証拠及び提出物〕

第16条～第20条のA【邦訳省略】

第3編 上級審判所における事案に係る手続

第21条〔最審査請求のための上級審判所に対する許可申請〕

第21条のA〔亡命事案に係る特別許可拒否通知書に関する特別手続〕

第22条〔再審査請求のための許可に関する裁決〕

第23条〔再審査請求書〕

第24条〔再審査請求書に対する被審人の答弁〕

第25条〔再審査請求人の反論〕

第26条〔1982年没収法に基づく付託〕

第26条のA〔上級審判所へ移送又は付託される事案、上級審判所に対する直接申請及び被審人に対する通知なしの手続〕

第26条のB〔金融サービス局事案及び卸売エネルギー事案〕

第4編 上級審判所における司法審査手続

第27条〔上級審判所に付託された司法審査手続に対する本編の適用〕

第28条〔司法審査手続をとる許可申請〕

第28条のA〔移民の司法審査手続に係る特別規定〕

第29条〔送達の確認〕

第30条〔許可又は略式棄却の判決、及び審判を開いて許可又は略式棄却を再審理する判決〕

第31条〔被審人の答弁〕

第32条〔請求人が信頼できる追加理由を求める申請〕

第33条〔代理人を伴う権利〕

第33条のA〔イングランド及びウェールズの高等裁判所に対する手続を移送に伴う修正及び追加理由〕

## 第5編 審査

第34条〔審査の伴う裁決又は審理なしの裁決／判決〕

第35条〔審査に出席及び参加する権利〕

第36条〔審査の開催通知〕

第36条のA〔緊急事案における審査の係る特例期限〕

第37条〔公式及び非公式な審理〕

第38条〔一方当事者が欠席した審理〕

## 第6編 裁決／判決

第39条〔当事者間合意による命令〕

第40条〔裁決／判決〕

## 第7編 審判所裁決／判決の修正、取消、再調査及び再審査

第41条〔解釈〕

第42条〔事務的間違い、失念又は脱落〕

第43条〔手続の廃棄に伴う判決の抹消〕

第44条〔再審査請求の許可申請〕

第45条〔上級審判所による再審査請求の許可申請の調査〕

第46条〔裁決／判決の再調査〕

第47条〔1982年没収法に基づく手続における裁決／判決の抹消〕

第48条〔許可申請を異なる種類の申請と取扱う権限〕

別表第1～第3【邦訳省略】

2008年審判所手続（上級審判所）規則が<sup>3</sup>、2009年審判所手続（第一段階審判所）（一般規制室）規則と大きく異なる点がある。それは、上級審

判所には、一定の範囲内で司法審査（judicial review）権限が付与されており（TCEA15条以下）、これを受けて、2008年の上級審判所規則は、審判所での司法審査に関する手続規定を盛り込んでいる（規則4編27条以下）。

ちなみに、上級審判所での再審査請求（onward appeal）ないし控訴裁判所での司法審査（judicial review）を求める場合は、申請人（applicant）は、上級審判所または控訴裁判所に申請（petition）し、許可（permission, leave）を得なければならない（TCEA11条4項、13条4項）。原則として、“いかなる当事者”も再審査請求と、司法審査を求める権利がある（TCEA11条2項、13条2項）<sup>(94)</sup>。

#### 〔表36〕 上級審判所での審理手順

##### (a) 再審査請求の申立てにかかる許可

・再審査請求を望む人は、まず上級審判所に対して再審査請求の許可を申し立てるものとする。この場合において、第一段階審判所が再審査請求の許可を出しているときには、その旨を申し立てなければならない。また、2008年11月3日以前に旧租税審判所が出した裁決等について再審査請求を求める場合も、上級審判所に対して再審査請求の許可を申し立てるものとする。

(94) 【訳注】ここで、文言の邦訳について、一言ふれたい。執行行政庁その他公的政策執行機関の処分等にかかる争訟に関して「applicant」という文言は、上級審判所（Upper Tribunal）で司法審査手続（judicial review proceedings）をすすめる際の許可（permission）〔スコットランドではleave〕を申請する者、や裁判所（court）に対して司法審査（judicial review）の許可（permission）〔スコットランドではleave〕を求める者を指す。一方、「appellant」という文言は、第一段階審判所で審査請求（appeal）を行う者や、許可を得て（grant of permission）、や上級審判所で再審査請求（onward appeal）ないし司法審査（judicial review）を求める者を指す。こうしたことから、本稿では、再審査請求手続に関しては、原則として「applicant」には「再審査請求許可申請人」または単に「申請人」の邦訳を、そして「appellant」には「不服申立人」、「審査請求人」または「再審査請求人」の邦訳をあてることにする。一方、審判所から控訴裁判所へ司法審査を求める事案においては、「applicant」には「訴訟許可申請人」または単に「申請人」、そして「appellant」には「提訴人」の邦訳あてることとする。2008年審判所手続（上級審判所）規則1条3項参照。

- ・再審査請求の許可申請にあたっては、まず、第一段階審判所に申請して、上級審判所に対する再審査請求の許可を得るものとする。この場合においては、第一段階審判所の裁決書等に加え、裁決等にかかる理由が附記された理由記載書（statement of reasons）を提出するものとする。
- ・第一段階審判所の裁決等の通知を受けてから原則として42日以内に再審査請求の許可を求めなければならない。ただし、特段の理由があり、かつ、それが認められれば、期限後も許可申請ができる。

**(b) 再審査請求・司法審査請求**

- ・許可（grant of permission）が得られれば、再審査請求（onward appeal）ないし司法審査請求（judicial review）ができる。逆に、不許可（refusal of permission）になれば、再審査請求ないし司法審査請求ができない（2008年審判所手続（上級審判所）規則21条、27条）。
- ・再審査請求の許可が得られた場合、再審査請求人は、その許可通知書を受け取った日から30日以内に再審査請求を申し立てなければならない。

言い換えると、チャリティコミッションにかかる処分等にかかる再審査請求を例にしてみると、請求人であるチャリティ側のみならず、被審人ではコミッション側にも、こうした請求をする権利がある。

許可を求めるにあたり、その者は、当該事案に対し十分な利益があることを証明しなければならない。また、その請求は、特段の事情が認められる場合を除き、請求期限内にしなければならない。

**(G) イングランド・ウェールズの現行争訟ルートの概要**

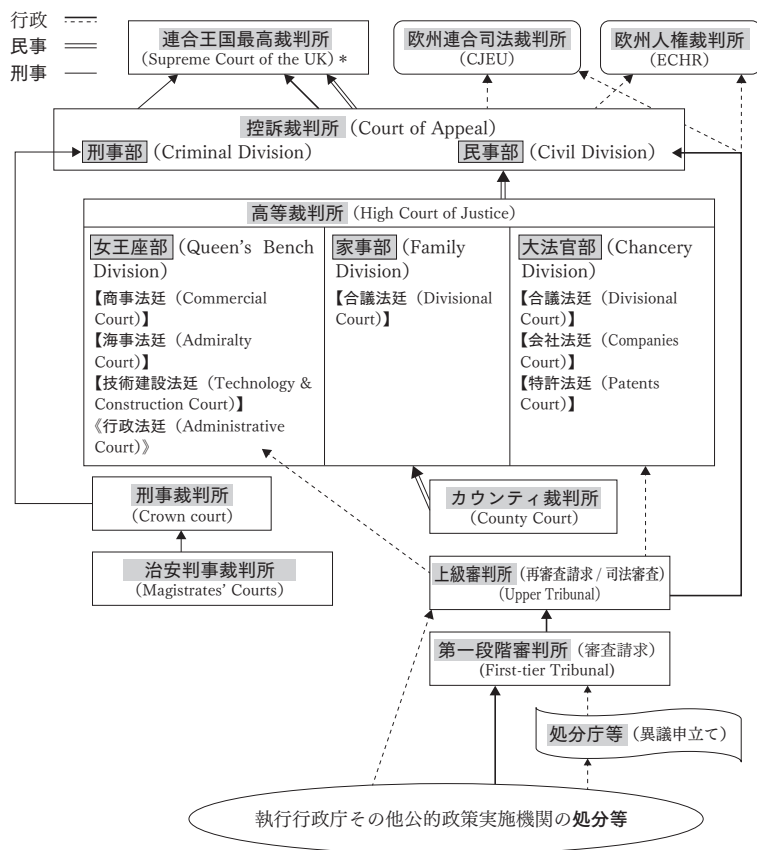
イギリスにおける争訟制度は、行政審判と司法の一部が融合した二進級制の審判所制度（two-tier tribunal system）の採用など、複雑化の一途をたどっている。

一方では、EUからのイギリスの三権分立（separation of powers）の曖昧さを指摘する声に応じて、これまで、イギリス議会上院（貴族院）におかれていた上訴審委員会（Appellate Committee of the House of Lords）を廃止し、新たに連合王国最高裁判所（Supreme Court of U.K.）を設置した。



イギリス（イングランド・ウェールズ）における現行の争訟ルート概要を、読者の便宜に配慮して表にすると、次のとおりである。

〔表37〕 イギリス（イングランドとウェールズ）の現行争訟ルートの概要（未定表）



（\* 2009年10月からは「議会上院上訴審委員会」に代り連合王国最高裁判所が、イングランド、ウェールズおよび北アイルランドのすべての事件ならびにスコットランドの民事事件の最終審を担当する。スコットランドの刑事上級裁判所・High Court of Justiciaryは、スコットランドで引き続き刑事事件の最終審を担当する。）

#### (4) チャリティ審判所での審査請求実務

チャリティコミッションは、その規制権限に基づいて、チャリティ等に対して「調査 (inquiries)」を実施する(11年チャリティ法46条等)。その結果、非違(法令違反)が見つければ、コミッションは、当該チャリティ等を「処分等 (decisions etc.)」する。当該チャリティ等は、当該処分等に納得できなければ、コミッションに異議を (decision review) 申し立てる。当該チャリティ等はコミッションから異議決定 (decision) を受けるが、その異議決定に満足できない場合には直接第一段階審判所一般規制室チャリティ部(以下「チャリティ審判所」または「審判所」という。)に審査請求 (appeal) をする。

または、異議申立て (decision review) をせずに、直接第一段階審判所一般規制室チャリティ部(以下「チャリティ審判所」という。)に審査請求 (appeal) をする。

2009年審判所手続(第一段階審判所)(一般規制室)規則によると、チャリティ審判所は、チャリティ等審査請求人から提出された審査請求書を受理すると、審判を開始する(規則25条~26条)。コミッションは審判所へ答弁書 (response) を提出する(規則27条)。チャリティ等も反論書 (reply) を提出する(規則28条)。審判所は、これらの書面や証拠等をもとに審理 (hearing) をし(規則32条以下)、裁決 (decision) を下す(規則38条)<sup>(95)</sup>。審査請求処理期間は、標準事案で30週以内が目標とされている。

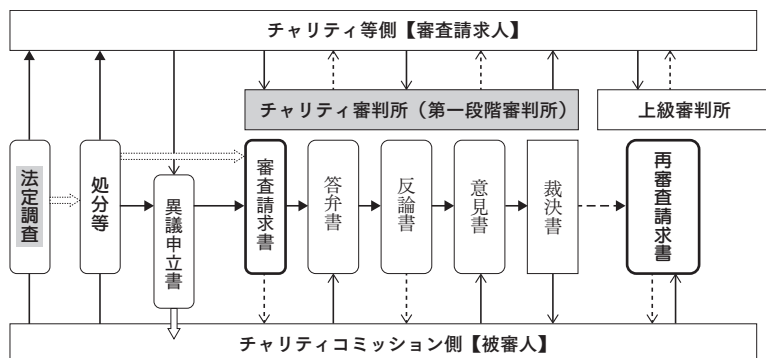
---

(95) 第一段階審判所は、審査請求事案についての審理を終えれば、担当審理員などの合議により、判断(議決)をすることになる。当該裁断は、裁決書 (decision in writing) として当事者へ送達される。これは、上級審判所での再審査請求事案についても同じである。新たな審判所手続において、当事者は、当該裁決に瑕疵があると思う場合には、審査請求事案や再審査請求事案に関する裁決書の送達の日から28日以内に、それぞれの審判所に対して、当該裁決のレビュー(再調査)を申し立てることができる(TCEA9条1項、10条1項)。ただし、第一段階審判所の裁決をもとに、許可を得て、再審査請求をした場合や、上級審判所の裁決で控訴裁判所へ提訴した場合は、この限りではない(TCEA11条1項、13条1項)。

## (A) コミッションの処分等にかかる審査請求手続の手順

コミッションによる法定調査 (statutory inquiries) 結果に基づく処分等にかかるチャリティ審判所での審査請求、審査、裁決までのプロセスを表にすると、次のとおりである。

〔表38〕 調査、処分、異議申立て、第一段階審判所での審査請求の手順



ちなみに、2009年からは、チャリティコミッションへの異議申立手続を経ずに直接、第一段階審判所の一般規制室チャリティ部 (First-tier Tribunal, GRC= General Regulatory Chamber, (Charity)) (以下、単に「GRCチャリティ部」ともいう。) に対して審査請求 (appeal) ができることになった (異議申立前置主義の廃止)。さらにチャリティ部の裁決に満足しない場合には、上級審判所租税・チャンセラー室 (Upper Tribunal, TCC=Tax and Chancery Chamber) に再審査請求 (onward appeal) ができる途が拓かれた (11年チャリティ法315条以下)。

## (B) 審判所での法的紛争処理手続の類型

審判所における法的紛争処理手続の類型は、大きく次の3つに分かれる。

〔表39〕 審判所での法的紛争処理の類型

① <b>審査請求 (appeals)</b> : チャリティコミッションの処分 (decisions)、指示 (directions) または命令 (orders) など (以下「処分等」という。) に不服なチャリティ等 (以下「審査請求人」ともいう。) は、第一段階審判所GRCチャリティ部へ審査請求 (appeals)、さらには、審判所の許可を得て上級審判所租税・チャンセラー室へ再審査請求 (onward appeals) をすることができる (11年法319条ないし320条)。
② <b>審査の申立て (applications for review)</b> : チャリティコミッションの処分等につき不服なチャリティ等は、行政審査 (司法審査と対等な審査) を求めることができる (11年法321条ないし322条)。
③ <b>付託 (references, referral)</b> : 「付託」は多義的な概念である。(a) 事案を審判手続または裁判手続に付すこと、(b) 事案を他の審判所または裁判所へ移送すること、(c) 第一段階審判所が出した文書提出命令の執行を上級審判所へ委託すること、(d) 公的機関や公務員が法の適用・解釈につき審判所に公的見解を求めることなどさまざまな意味で使われる <sup>(96)</sup> 。とりわけチャリティ法では、(d) の意味で「付託」の文言が使われる。チャリティコミッションや法務長官 (Attorney General) は、特定の事案に対する処分等を行うにあたり、その権限行使の適否またはチャリティ法の適用・解釈等につき疑念がある場合に、当該事案の解決を第一段階審判所または上級審判所へ付託 (reference) することができる (11年法325条ないし326条)。

### (C) 処分等の種類から見た審査請求人適格と審判所の裁断

2011年チャリティ法別表第6【審判所への審査請求と申立て】は、コミッション(被審人)の処分等の種類からみて、だれが審査請求人(appellants/ applicants) 適格を有し、審判所にどのような裁断を求めることができるのかを一覧にしており、利便性が高い。処分を受けたチャリティ等は、処分庁であるコミッションから独立したチャリティ審判所に対

(96) See, Edward Jacobs, *Tribunal Practice and Procedure* (3rd ed., Legal Action Group, 2014) at 260.

して、どのような権利救済を求めることができるのか容易に知ることができる。

一部を邦訳して紹介すると、以下のとおりである。

〔表40〕 処分等の種類から見た審査請求人と審判所の裁断（11年法別表第6／抜粋）

1 処分等	2 審査請求人	3 審判所の裁断
①団体又はチャリティに関して法12条1項若しくは2項に基づく指示をしないとするコミッションの決定処分	審査請求人は、当該団体又はチャリティの受託者・理事である。	審判所は、原処分を取消し、かつ（適切と思われる場合には）事案をコミッションに差し戻す。
②法30条または34条に基づくコミッションの決定処分 (a) 団体をチャリティ登録簿に登録するか又は不登録か (b) 団体を登録簿から削除するか又は削除しないか	審査請求人は、 (a) 当該団体のチャリティ受託者・理事である又はなろうとする者 (b)（法人の場合は）当該チャリティ、及び (c) その他当該決定処分により影響を受ける又はその可能性のある者である。	審判所は、原処分を取消し、かつ（適切と思われる場合には） (a) 事案をコミッションに差し戻す。 (b) コミッションに登録簿を訂正する命令をくだす。
③登録簿に記載される特定の情報に関し法38条3項に基づき決定をしないコミッションの処分	審査請求人は、 (a) 当該情報に関わるチャリティの受託者・理事、 (b)（法人の場合は）当該チャリティ、及び、 (c) その他当該処分により影響を受ける又はその可能性がある者	審判所は、原処分を取消し、かつ（適切と思われる場合には）事案をコミッションに差し戻す。
④コミッションが、法42条に基づきチャリティの名称を変更するように求める指示	審査請求人は、 (a) 指示に関わるチャリティの受託者・理事、 (b)（法人の場合は）当該チャリティ、及び、 (c) その他当該処分により影響を受ける又はその可能性がある者	審判所は、 (a) 当該指示を取消し、かつ（適切と思われる場合には）事案をコミッションに差し戻す。 (b) コミッションが出すべきであったと思われる他の指示に置き換える。

⑤コミッションが、法46条に基づき特定に団体に対して調査を開始することを決定した処分	審査請求人は、 (a) 当該団体を支配又は管理する者、及び、 (b)（法人の場合は）当該団体	審判所は、コミッションに当該調査の停止を指示する。
⑥コミッションが、法46条に基づきある団体集団に対して調査を開始することを決定した処分	審査請求人は、 (a) 当該団体集団の一員としていずれかの団体を支配又は管理する者、及び、 (b)（法人の場合は）いずれかの団体	審判所は、 (a) コミッションに対して一特定団体を当該調査対象とすべきではないことを指示する。 (b) コミッションに対して当該調査の停止を指示する。
⑦コミッションが、法52条に基づいて情報又は文書を提出するように求める命令	審査請求人は、当該情報又は文書を提出するように求められた者	審判所は、 (a) 当該命令を取り消す、 (b) コミッションが出した命令の全部又は一部を出すべきであったと思われる他の命令に置き換える。
⑧コミッションが、法69条1項に基づいて出した命令（法69条2項のよる命令を含む。）	審査請求人は、 (a) 法69条1項a号の場合は、当該命令に関するチャリティの受託者・理事又は（法人の場合は）当該チャリティ (b) 法69条1項b号の場合は、当該命令により解雇又は解職された者、及び、 (c) その他当該命令により影響を受ける又は受けられると思われる者	審判所は、 (a) 当該命令の全部又は一部を取り消す命令、かつ（適切と思われる場合には）事案をコミッションに差し戻す。 (b) コミッションが出した命令の全部又は一部を出すべきであったと思われる他の命令に置き換える。 (c) コミッションが出した命令に記載されるべき事項を加えることを命令する。

## ◆小括

イギリスでは大胆な審判所制度改革が断行された。従来の縦割りの各種審判所制度は二進級の横断的な審判所制度に束ねられ、新装された。これにより、執行行政庁その他公的政策実施機関の行った処分等に不服なものは、当該処分機関から独立した権利救済機関で救済を受けられる仕組みが

できた。その運用も年々定着してきているようにみえる。

公的政策実施機関の一つであるチャリティコミッションは、チャリティ法により登録チャリティその他の団体に対する強い規制権限を与えられている。必要に応じて調査を実施し、その結果、例えばチャリティ財産の不当な減少につながる事実が発見された場合には、そうした行為をするチャリティの受託者・理事を更迭したり、公的財産管理人を任命したり、実に多彩な規制業務をこなしている。

コミッションは、こうしたチャリティのガバナンス問題への介入をはじめとした広範な規制業務の実施において、当然、チャリティ等に対してさまざまな処分そのた公権力の行使を伴う行為をする。こうした処分等は常に適正であるとは限らない。処分等の適正性に疑問があると感じたチャリティ等は、コミッションへの異議申立てのルートに加え、コミッションから完全に独立したチャリティ審判所へ審査請求をし、簡素・迅速に権利救済を求めるルートが拓かれていることの意義は重い。

イギリスの抜本的な審判所制度改革に対する評価は一律ではない<sup>(97)</sup>。しかし、チャリティ審判制度の導入はプラスの評価ができるのではないか。コミッションが行った疑問のある処分等によって権利を侵害された場合、コミッションから独立したかたちで迅速かつ簡易に駆け込み救済が受けられる仕組みは、わが国でも検討に値する。特定分野での権利救済をねらいとした特別裁判所などの設置は容易ではない。しかし、各分野別の審判所の設置は、それが横断的であるべきか、あるいは進級制を伴うべきかなど

---

(97) イギリスにおいては、行政救済と司法救済とを一部合体した新たな二進級性の審判所制度が導入された。従来の縦割り行政の呼応した所管官庁主導の各種審判所制度を大きく改革し、利用者（審査請求人）本位の仕組みとした意義は大きい。チャリティ法上の権利救済制度もこの新たに敷かれた軌道を走っている。処分等を受けた側に目を向ける流れは歓迎できるが、審判手続において簡素・迅速を優先し過ぎると、書面審理が一般的になり、口頭審理のよる手続的適正や請求人の権利擁護の面がおろそかにされるおそれも増してくる。新審判所制度が、チャリティ紛争の解決、権利救済のどのようなメリットとなっているのか、現時点では、その総合的な評価は定かではない。

の論点はさておいて、比較的容易なのではないか。

本章では、チャリティ審判制度を中心に、わが国ではあまり紹介されていないコミッションの処分等にかかる異議申立ての法制などを含め、制度を丹念に紹介することに努めた。しかし、こうした制度を活用した事例分析が不十分で、制度の運用や利用実態を把握できていない。今後の重い検討課題である<sup>(98)</sup>。

## 12 新公益法人(CIO)法制

ブレア政権(当時)は、「社会的企業部門」の強化・刷新のための構想において、チャリティ制度改革に一環として、新法人類型の「公益法人(CIO)」を導入の途を拓いた(2006年チャリティ法8章34条関係別表7による修正93年法8編のA第69条のAないし69条のQ/11年法11編第1章ないし5章および2012年CIO規則(イングランド・ウェールズ))<sup>(99)</sup>。

### (1) 公益法人(CIO)法制検討の経緯

前労働党政権下において、2006年チャリティ法の制定により、CIO(公益法人)の導入が決ったものの(2006年チャリティ法8章34条関係別表7による修正93年法8編のA第69条のAないし69条のQ)、その後の政権交代に伴うCIOに関する法規則(政令regulations)の制定が延び延びになっていた。

その後、イギリス議会は、1993年チャリティ法をリステイトして2011年チャリティ法を制定・施行し、かつ、2013年1月には2011年法に基づくCIOに関する2012年規則[Charitable Incorporated Organization(General) Regulations 2012]を承認し、1月2日に公布した。これに伴い、イング

(98) 2014年12月23日現在までの審判所での裁決事例について詳しくはavailable at: <http://www.justice.gov.uk/downloads/tribunals/charity/charity-register-cases.pdf>

(99) See, Gareth G. Morgan, Charitable Incorporated Organisations (Key Guides) (DSC, 2011).



ランド・ウェールズにおいては、2013年5月4日からCIO（公益法人）の設立登録受付を開始した<sup>(100)</sup>。

CIOはこれまでの営利法人を転用した形態とは異なり、非営利公益セクターに固有の法人類型である。この法人類型導入の契機となったのは、次のような意見である。

〔表41〕 公益法人（CIO）制度検討の経緯（イングランド・ウェールズ）

年 月	主要な事項
2000年11月	・1998年12月から始まった会社法の抜本改革の際に、会社法審議会（The Company Law Review Steering Commission）が作成・公表した報告書『競争経済に向けての現代会社法（Modern Company Law for a Competitive Economy）：その構造の構築』（2000年11月）およびその後同審議会がパブリックコンサルテーション（意見公募／公開諮問）を繰り返して作成・公表した報告書
2001年春	・チャリティコミッションの諮問委員会が、「チャリティコミッションに対する諮問会議報告書『公益法人』（Report from the Advisory Group to the Charity Commission, “Charitable Incorporated Organisation）」（以下『CC諮問会議CIO報告書』という。）を公表した。
2002年9月	<p>・内閣府戦略班が、戦略班討議用資料『民間活力、公益増進：公益法人（Strategy Unit, “Private Action, Public Benefit: Charitable Incorporated Organisation”）』（以下『戦略室CIO資料』という。）を公表した。</p> <p>・内閣府第三セクター局（Cabinet Office, Office of Third Sector）が、『公益法人：コンサルテーションへの意見、次のステップ（Charitable Incorporated Organisation：Summary of Consultation Responses and Next Steps）』を公表した。</p>
2011年12月	・1993年チャリティ法の全面改正をねらいに2011年チャリティ法が制定され、同2011年法第2部〔公益法人法（CIOs=Charitable Incorporated Organisations）〕関係の改訂規定が挿入された。

(100) 一方、スコットランドにおいては、スコテッシュCIO/SCIO（=Scottish charitable incorporated organisation）制度が設けられて、2011年4月1日から登録受付を開始した。

2012年12月	・「2012年公益法人（総則）規則（The Charitable Incorporated Organisations (General) Regulations 2012）」（以下「CIO」規則）および「2012年公益法人（支払不能及び解散）規則（The Charitable Incorporated Organisations (Insolvency and Dissolution) Regulations 2012）」（以下「CIO（支払不能）規則」という。）に公表され、2013年1月にイギリス議会がこれらを承認した。
----------	---

これらのうち、CIO制度の立法意思を理解するには、『CC諮問会議 CIO報告書』（Report from the Advisory Group to the Charity Commission, “Charitable Incorporated Organisation.”）が有益である。

## （２）イングランド・ウェールズの2012年CIO規則の構成

2011年チャリティ法では、ICOに関する幅広い事項を規則に委ねている。CIO規制のかかる条文表題および別表表題を邦訳し紹介すると、次のとおりである。

### 〔表42〕 イングランド・ウェールズの2012年CIO規則の構成 【仮訳】

#### 第1編 総則

第1条〔引用及び施行日〕

第2条〔定義：総則〕

第3条〔定義：法人および子法人〕

第4条〔定義：ハードコピー、電子フォーム及び関連した表現〕

#### 第2編 登録

第5条〔CIOは登録除外チャリティにはなりえないこと〕

第6条〔2011年法の登録規定の適用〕

第7条〔登録申請：コミッションとの通信手段〕

第8条〔登録申請：記載すべき情報〕

第9条〔合併申請：記載すべき情報〕

第10条〔合併に関する会計記録の移転〕

第11条〔合併後の会計記録の保存〕

第12条〔解釈〕

第3編 根本規則

第13条〔根本規則への必要記載事項〕

第14条〔根本規則による財産処分権の制限の禁止〕

第15条〔根本規則の改正に特別の要件を課す規定〕

第16条〔根本規則修正決議の日〕

第17条〔根本規則の改正に特別の要件を課す規定：特別要件遵守宣誓書〕

第18条〔根本規則の社員の関する修正の発効日〕

第4編 公益法人（CIO）その他関連事項

第19条〔公益法人契約〕

第20条〔文書の作成〕

第21条〔捺印証書の作成〕

第22条〔代理人による捺印証書その他文書の作成〕

第23条〔法人印〕

第24条〔海外で使用する公印〕

第25条〔為替手形及び約束手形〕

第5編 社員及びチャリティ理事の登録

第26条〔登録保存要件〕

第27条〔社員登録の修正を命令するコミッションの権限〕

第28条〔社員登録の修正を命令する裁判所の権限〕

第29条〔社員であることの証拠の登録〕

第30条〔社員登録登載を原因とする請求期間の制限〕

第6編 チャリティ理事：任命、権限及び義務

第31条〔チャリティ理事の任命に係る資格〕

第32条〔チャリティ理事の行為の効力〕

第33条〔チャリティ理事による代理人への委任及び任命〕

第34条〔第三者から便益を収受しない義務〕

第7編 総会及び手続

第35条〔社員紹介に提案される議題の通知〕

第36条〔チャリティ理事の特別利益が関わる決定〕

第37条〔チャリティ理事の決定に関する記録の保存〕

第38条〔チャリティ理事に係る証拠としての議事録〕

第39条〔チャリティ理事の決定に係る証拠としての記録〕

第40条〔総会招集を命令する裁判所又はコミッションの権限〕

第41条〔社員による決定に係る記録の保存〕

第42条〔社員による決定に係る証拠としての記録の保存〕

第43条〔単一社員CIOの場合の決定記録〕

第44条〔決定及び総会の記録の検査〕

第45条〔種類別社員総会及び決議の記録〕

第46回〔CIOの記録〕

## 第8編 文書の送達

第47条〔CIOの文書の送達〕

第48条〔チャリティ理事等に関する文書の送達〕

## 第9編 通信に関する規定

第49条〔CIOの通信に関する規定〕

第50条〔文書または情報の送付または提供〕

第51条〔CIOが電子フォームでの情報收受をするための黙示の協定〕

第52条〔社員のハードコピーで受け取る権利〕

第53条〔CIOの送付した情報：收受の時期〕

第54条〔文書のフォーム等に関するコミッションの義務〕

第55条〔コミッションが電子手段で送付する協定〕

第56条〔コミッションに対し適切な送達をする義務〕

第57条〔適切な送達されなかった書類を收受するコミッションの権限〕

第58条〔コミッションに適切な送達されなかった書類の差替え〕

第59条〔CIOの通信に関する規定の意義〕

## 第10編 補則

第60条〔許害取引〕

第61条〔合併前帰属宣告〕

第62条〔CIO会計及び計算書への注記〕

## 第11編 議会制定法従位文書（規則及び命令等）

第63条〔議会制定法従位文書への修正点の反映〕

別表第1 登録【第26条関係】

別表第2 CIOに送付又は提供される資料及び情報【第50条関係】

別表第3 CIOによる通信【第50条関係】

別表第4 修正点の反映【第63条関係】

### （３）新たな「公益法人（CIO）」法制の基本

イギリスにおいては、従来から、法人形態でチャリティとして認定・登録を受け公益活動をする場合には、性格的には営利法人である「保証有限責任会社（CLG=company limited by guarantee）」や「株式有限責任会社（CLS=companies limited by shares）」が広く選択・活用されてきた。こうしたチャリティは、チャリティ法においては「チャリティ会社（charitable companies）」と呼ばれる（06年法 8 章34条関係別表 7 による修正93年法 8 編の A 第69条の A ないし69条の Q /11年法10部〔193条以下〕）。

こうした既存のチャリティ会社に関する規定に加え、2006年チャリティ法は、新たな「公益法人（CIOs=charitable incorporated organizations）」類型を設けるための規定を置いた（法 8 章34条関係別表 7 による修正93年法 8 編の A 第69条の A ないし69条の Q および別表第 5 の A の新設/11年法10部〔193条以下〕）。

2006年チャリティ法は、CIOの骨格を規定するに留まり、細目は議会制定法従位文書（secondary instruments）、すなわち政令（regulations and orders）に委ねられた。当初は、関係政令は2008年初頭に議会の承認を得て施行される予定であった。しかし、その制定作業が遅れたうえに、2010年 5 月の政権交代（労働党から保守党・自由民主党連立政権への交代）で、この分野を所管の内閣府第三セクター局（the Third Sector, Cabinet Office）が廃止され、新たに創設された市民社会局（Office for Civil Society）が政令制定作業を所管することになった。しかし、政権交代後の引継ぎ事務の混乱などもあり、2011年にイギリス議会の承認を得る予定であった議会制定法従位文書の施行は延び延びになっていた。

そうしているうちに、新連立政権は、2006年チャリティ法を全面改正・新装するかたちで2011年チャリティ法（Charities Act 2011）を制定し、2011年末に施行した。この2011年法の第 2 部〔公益法人法（CIOs=Charitable Incorporated Organisations）〕にCIO制度創設に関する

規定が挿入された。

そして、2011年法に基づいて必要な議会制定法従位文書、すなわち「2012年公益法人（総則）規則（The Charitable Incorporated Organisations (General) Regulations 2012）」（CIC規則）および「2012年公益法人（支払不能及び解散）規則（The Charitable Incorporated Organisations (Insolvency and Dissolution) Regulations 2012）」（以下「CIO（支払不能等）規則」という。）などが公表された。これらは、2013年1月までに議会により承認された。

以下においては、2011年チャリティ法（11年法）や2012年CIO規則に盛られた範囲内で、公益法人（CIO）法制の基本について、分析・紹介する。

### ①CIOの基礎

2011年チャリティ法（11年法）は、公益法人（CIOs）の基本的な性格について、次のように規定する（11年法第11部第1章204条以下）。

#### 〔表43〕 CIOの基本的な性格

- (a) 法人格 (a body corporate) を有すること（11年法205条1項）。
- (b) 根本規則 (constitution) を有すること（11年法205条2項a号）。
- (c) イングランドまたはウェールズに主たる事務所 (principal office) を有すること（11年法205条2項b号）。
- (d) 1人以上の社員を有すること（11年法205条2項b号）。この場合において、社員は、清算時に法人（CIO）に出捐／拠出した額までしか責任を負わないか、または有限責任を負うかいずれかである（11年法205条3項a号およびb号）。

また、公益法人（CIO）の根本規則には、次のような規定を置くように求められる（11年法206条1項/CIC規則13条以下）。

〔表44〕 CIO規約への必要記載事項（1）

- (a) 法人の名称（11年法206条1項a号）
- (b) 法人の目的（11年法206条1項b号）
- (c) 主たる事務所が、イングランドにあるか、またはウェールズにあるか（11年法206条1項c号）
- (d) 社員は、清算時に法人（CIO）に出捐／拠出した額までしか責任を負うかもしくは負わないか、または負う場合には、その金額（11年法206条1項d号）

さらに、公益法人（CIO）の規約には、次のような事項に適用ある規定を置くように求められる（11年法206条2項）。

〔表45〕 CIO規約への必要記載事項（2）

- (a) 社員資格および社員になる手続（11年法206条2項a号）
- (b) 1人以上のチャリティの理事（trustees）任命手続およびその資格要件（11年法206条2項b号）
- (c) 公益法人（CIO）が清算した場合の残余資産の帰属（11年法206条2項c号）

根本規則は、原則として英語で記載されるものとする。ただし、主たる事務所がウェールズにある場合には、英語かウェールズ語で記載されるものとする（11年法206条4項a号およびb号）。保証有限責任会社（CIG=company limited by guarantee）の場合と同様に、公益法人（CIO）では、法人統治（corporate governance）が、社員と理事という二元構造になっている。

ただ、2006年チャリティ法制定時に、チャリティ界が、複数社員のいる「社団（association）」型に加え、社員のいない理事・受託者だけからなる、法人統治が一元構造の法人を制度化するように、議会にロビイング（陳情）が行われた。しかし、この提案は最終的に認められなかった。

代わりに、社団（association）型に加え、社員のすべてが理事／受託者である「基金（foundation）」型の公益法人（CIO）が制度化された（06年法69条のB第5項/11年法206条6項a号ないしc号）。ただ、基金型のCIOの場合、二元統治の仕組みは生きていることから、理事・受託者＝社員は、いずれの資格で決議等に加わるのか常に注意を払うように求められる。ちなみに、基金型のCIOにおける二元統治の仕組みは、2011年チャリティ法でもそのまま継受されている（11年法206条6項a号ないしc号）。

## ②CIOの情報開示

チャリティ法は、公益法人（CIO）に対して一定の法人情報開示を義務づけている（11年法211条以下）。公益法人（CIO）形態のチャリティにかかる情報開示義務は（11年法194条以下）、チャリティ会社（chariteis companies etc.）の例とほぼ同じである。

法人名は、業務用箋、通知および正式な出版物、小切手、為替手形、約束手形、裏書、為替証書、物品オーダー、不動産譲渡証書、請求書、送り状、領収書、与信証書などに記載されなければならない（11年法211条1項および2項）。

なお、法人名に「CIO」または「charitable incorporated organization」（ウェールズ語の同等語）が入っていない場合であっても、前記の各種文書には、「CIO（公益法人）」である旨を記載するように求められる（11年法212条）。06年法は、受忍義務違反を処罰の対象としている（11年法213条および214条）。

## ③CIOの登録

CIO（公益法人）登録手続は、チャリティコミッションに対して、CIOの根本規則案、その他06年法規則に定める文書や情報を添付して申請することになっている（11年法207条/CIO規則6条ないし8条）。ただし、



登録場外のチャリティとなるかたちでCIOの登録申請はできない（CIC規則5条）。

チャリティコミッションは、申請したチャリティが登録によりCIOになる要件を充足していない場合、または、法人規約が11年法42条2項その他11年法規則に定める要件を充足していない場合には、申請を拒否する処分を下さなければならないことになっている（11年法208条1項）。

また、コミッションは、申請された法人の名称が、他のチャリティ（登録チャリティかどうかは問わない）の名称と同様である場合、または、その名称が誤解を招くおそれがありコミッションがチャリティに変更を命じることのできる基準に合致する場合には、その申請を拒否することができる（11年法208条2項）。

チャリティコミッションがCIO（公益法人）登録申請を受理した場合、法人格が付与される（11年法210条1項）。登録により、公益目的でCIO（公益法人）の発起人（promoters）の信託に付されている資産は、そのCIO（公益法人）に帰属する（11年法210条2項）。ただし、申請人が抱えている債務については、登録によっても当然に新CIO（公益法人）に帰属しない。

登録後に新CIO（公益法人）が当該債務を引き継ぎたい場合には、合併の例に準じて、法人が当該債務を引継・保証する旨を約した債務填補保証契約を締結する必要がある。なお、抵当権が設定された資産、賃貸資産等の新法人への帰属にかかる取扱について、細目は11年法規則に委ねられている。

登録されたCIO（公益法人）は、コミッションのチャリティ登録簿（register of charities）に登載される（11年法209条1項）。登載日およびCIOの細目を記した登載記録の副本がその主たる事務所に送達される（11年法209条2項および3項）。この登載記録書は、法人の設立証書として機能するものであり、CIOの地位を証する書面となる。

#### ④CIOの運営

CIO（公益法人）の運営は、06年法により修正93法に導入された69条等関係別表第5のBに挿入された「CIO（公益法人）に関する詳細規定」に基づいて行われる。修正93法69条等関係別表第5のBでは、法人の権能、規約の要件、社員にかかる権限、CIOと取引する第三者の保護などについて規定している（1条ないし5条）。また、93法別表第5のBは、社員や理事は、その権限を、CIOの目的を最も促進するかたちにおいて善意で行使するように求められる（9条）。理事・受託者は、その職務遂行において相当の注意と技能を払うように求められる（10条）。

CIOの規約の改正には、定足数を充足した総会議決における75パーセント以上（委任状あるいは郵送による投票が認められている場合にはその票も含む。）の賛成を要する。ただし、CIOは、チャリティであることを停止するような規約の改正はできない。「規制事項（regulated alteration）」に関する規約に改正を加える場合には、その議決に先立ち、チャリティコミッションから同意を得なければならない。ここでいう規制事項とは、公益目的の会社（CLGかCLSかは問わない）の基本定款（memorandum）もしくは附属定款（articles）に改正を加えることに匹敵する。CIO規約に対するすべての改正については、チャリティコミッションに届出し、かつ、コミッションによる登記が終るまで（場合によってはコミッションによる拒否処分がありうるので）効力を有しない（修正93法69条等関係別表第5のB9第14条）。

ちなみに、以上のようなCIOの運営に関する規定は、2011年チャリティ法に盛り込まれた（11年法2章〔216条以下〕参照）。

### III コミュニティ益会社（CIC）法制の確立

イギリスにおける非営利公益セクター改革は、1990年代後半に誕生した労働党政権、とりわけブレア政権のときに、「社会的企業（Social

Enterprise)」構想のもとで大きな進展をみた。非営利公益活動の担い手（vehicles）の拡大を軸とした制度改革実施に必要な法制も抜本的に見直し、整備された。社会的企業構想実現のための目玉政策の一つは、登録「コミュニティ益会社（CIC=Community Interest Company）」制度の創設である。

CIC制度がめざすのは、新たな“法人類型の創設”ではない。むしろ、従来からある営利会社のうち、社会・地域社会・生活環境の利益増進を目的とする会社を、「コミュニティ益会社（CIC）」として認定・登録し、社会基盤としてのコミュニティの創生（regeneration）につなげようというものである。言い換えると、第三セクターに位置する法人であるチャリティ（チャリティ会社や公益法人）としての認定・登録の途を選択するのではなく、あくまでも第二セクターのなかで社会貢献をしながら企業活動をする途を選択する法人向けの“新ブランド「CIC」”の創設である。したがって、この“新ブランド「CIC」”登録対象となるのは、主に会社法（Companies Acts）に基づいて新設されるまたは既に設立されている株式有限責任会社（CLS= Companies limited by shares）および保証有限責任会社（CLG=Companies limited by guarantee）である（2006年会社法5条および6条）。現在登録チャリティ（registered charities）として公益活動をしているCLSやCLGも、CICに転換登録をし、コミュニティ益に資する活動をすることができる。ただ、登録チャリティのなかでもCICに転換登録できるものは、あくまでも法人形態のものに限定される。非法人形態の登録チャリティは、CICへの転換登録の対象外である。

〔表46〕 「社会的企業」部門の強化・刷新政策のポイント

社会的企業部門	①第三セクターにあるチャリティ制度の刷新・法人化推進
	・チャリティ制度改革および新法人類型「公益法人（CIO）」の導入
	②第二セクターにある営利法人の社会活用
	・「コミュニティ益会社（CIC）」登録制度の導入
	③各種共済団体・協同組合・信用組合などの刷新・活用
	・コミュニティ益増進共済組合などを束ねた登録組合制度の導入

\* IIIで扱うのは、主に「網掛」の部分

前記の〔表2〕に掲げた「社会的企業」構想全体図についてはすでにふれている。ここで、対象となるのは、②「コミュニティ益会社（CIC=community interest company）」登録制度の創設である。

そこで、以下においては、②「コミュニティ益会社（CIC=community interest company）」登録制度を中心に精査する。

## 1 コミュニティ益会社（CIC）制度検討の経緯と成立した法制

「コミュニティ益会社（CIC）」制度とは、コミュニティ創生の担い手の裾野を広げるために、「社会的企業（social enterprise）」部門の第二セクターにある会社（営利法人）のうち、一定の要件をクリアしたものを新たに認定・登録する制度である。「CIC」という強力な新ブランドの創設・育成をねらいに導入された。CIC制度は、株式発行などエクイティキャピタルの活用もできることから活動原資調達ルートを多様化が容易である。本来は営利法人である会社（companies）を、コミュニティ創生活動の担い手として育て上げようという趣旨で構想が練られている。CICは、調達した資金や利益（剰余金）を社会的目的（social purposes）の積極的に活用できるようにデザインされた仕組みである。登録されたコミュニティ益

会社（CIC）は、性格的には営利と非営利双方の目的を有するハイブリッド事業体の一つとみることができる<sup>(101)</sup>。

### （１）コミュニティ益会社（CIC）制度検討の経緯

コミュニティ益会社（CIC）構想は、2002年9月に公表されたブレア政権下の内閣府戦略班報告書『民間活力、公益増進（Private Action, Public Benefit）』に盛られた。これを契機に、財務省（HM Treasury）、当時の通産省（DTI=Department of Trade and Industry）<sup>(102)</sup>、内務省（Home Department）<sup>(103)</sup>などが省間協議や検討を重ね、CIC構想を煮詰めていった。そして、最終的に、CIC構想を実現に導く2004年会社（監査、調査およびコミュニティ企業）法〔Companies（Audit, Investigations and Community Enterprise）Act 2004〕第2編（以下「CIC法」ともいう。）<sup>(104)</sup>および2005年コミュニティ益会社規則（Community Interest Company Regulations 2005）（以下「CIC規則」ともいう。）<sup>(105)</sup>として結実した。また、

---

(101) わが国でも、政府は、地方創生に、株式発行などエクイティキャピタルを活用できるタイプの新たな「ローカルマネジメント法人（LM法人）」制度を導入する方向で検討を開始している。この構想は、イギリスのコミュニティ益会社（CIC）をモデルとした非営利法人制度のようにみえる。記事「地方創生へ新法人制度」日本経済新聞2015年1月28日朝刊参照。

(102) 会社法上の法人登録や法人年次報告情報の管理・運営業務などを行っている会社登記所（Companies House）は、当時、通産省（DTI）の執行エージェンシー（executive agency）であることから、通産省も、CIC構想の協議・検討に加わった。ちなみに通産省は、1970年に、それまであった通商委員会（Board of Trade）と技術省（Ministry of Technology）が合併、誕生した。2007年6月28日に、通産省（DTI）は、事業企業規制改革省（BERR=Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform）と革新大学技能省（DIUS=Department for Innovation, Universities and Skills）に分割、再編された。そして、さらに、2009年6月5日に、BERRとDIUSは、再度統合され、事業革新技能省（BIS=Business, Innovation and Skills）として現在にいたっている。これに伴い、現在、会社登記所（Companies House）は事業革新技能省（BIS）の執行エージェンシーである。

(103) 内務省は、新たに創設された公益法人（CIO=charitable incorporated organisation）その他チャリティを所管するチャリティコミッションの所管省であることから、CIC構想の検討に参加した。

(104) Available at: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga\\_20040027\\_en\\_5#pt2](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga_20040027_en_5#pt2).

(105) Available at: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2005/20051788.htm>.

CIC法やCIC規則に準拠して認定・登録されたコミュニティ益会社（CIC）に対し会社法（company act）上効力が及ぶ旨を確認するために規定が、その後成立した2006年会社法（Companies Act 2006）6条〔コミュニティ益会社〕に盛り込まれた<sup>(106)</sup>。

コミュニティ益会社（CIC）構想実現に向けた法制確立までの検討のおおまかな経緯は、次のとおりである。

〔表47〕 コミュニティ益会社（CIC）構想実現に向けた法制検討の経緯

2002年9月	・内閣府戦略班報告書『民間活力、公益増進』のなかで、コミュニティ益会社（CIC）制度の骨子を提案 <sup>(107)</sup>
2003年3月	・ <u>26日</u> ：財務省（HM Treasury）が、内務省や通産省と協力して、答申『コミュニティ企業：コミュニティ益会社（CIC）制度案』（『CIC制度政府原案』）を公表 <sup>(108)</sup>
2003年6月	・ <u>23日</u> ：通産省（DTI）が、内務省などと協力して、研究報告書『コミュニティ益会社：国際比較』を公表
2003年10月	・通産省（DTI）が報告書『社会貢献企業：社会企業に関する経過報告書、成功戦略』を公表 <sup>(109)</sup>

(106) 2006年に新法が制定されるまで、イギリス会社法は、1985年会社法（Companies Act 1985）をベースに、1989年会社法（Companies Act 1989）その他マイナーな年次修正を継ぎ足していくかたちの法律となっていた。2006年6月になるまでは、会社法改正は、引き続き1985年会社法に修正を加えるかたちで行う予定であった。しかし、政府は、今回はきわめて大掛かりな改正を伴うことから、無用の混乱を避けるために、06年6月に1985年会社法に修正を継ぎ足していくやり方をやめた。そして、それまでの修正を盛り込みリステイトした新法として2006年会社法（Companies Act 2006）を制定した。2006年会社法について詳しくは、See, Alistair Alcock, *et al.*, Companies Act 2006: The New Law (2007, Jordan) ; Saleem Sheikh, A Guide to the Companies Act 2006 (2008, Routledge).

(107) Cabinet Office, Strategy Unit, Private Action, Public Benefit (September, 2002) at 53 *et seq.*

(108) See, HM Treasury, Enterprise for Communities: Proposals for a Community Interest Company (March 2003).

(109) See, DTI, Social Enterprises: A Progress Report on Social Enterprise: A Strategy for Success (October, 2003).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通産省（DTI）が、内務省などと協力して、報告書『地域社会企業：地域社会益会社（CIC）制度案に対する一般からの意見および政府の見解』（『CIC制度政府草案』）を公表<sup>(110)</sup></li> </ul>
2004年10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>11日</u>：通産省（DTI）が、2004年会社（監査、調査およびコミュニティ企業）法（Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004）の下で制定する『コミュニティ益会社規則案（CIC draft regulations）に対する公開諮問』を開始（2005年1月4日まで）<sup>(111)</sup></li> <li>・<u>28日</u>：CIC制度創設の核となる法律である2004年会社（監査、調査およびコミュニティ企業）法（Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004）（CIC法）が女王の裁可を得て成立</li> </ul>
2004年12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通産省（DTI）が、報告書『コミュニティ益会社（CIC）：コミュニティ益会社（CIC）の導入』を公表<sup>(112)</sup></li> </ul>
2005年1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通産省（DTI）が、報告書『コミュニティ益会社（CIC）：コミュニティ益会社（CIC）の所管』を公表<sup>(113)</sup></li> <li>・「『コミュニティ益会社規則案（CIC draft regulations）に対する公開諮問』に対する一般からの意見および政府の見解」を公表<sup>(114)</sup></li> </ul>
2005年7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>1日</u>：2005年コミュニティ益会社規則（Community Interest Company Regulations 2005）（CIC規則）施行<sup>(115)</sup></li> </ul>

(110) See, DTI, Enterprise for Communities: Proposals for a Community Interest Company: Report on the public consultation and the government's intentions (October 2003).

(111) See, DTI, Consultation on draft Regulations for Community Interest Companies (October 2004).

(112) See DTI, Community Interest Companies: An Introduction to Community Interest Companies (December, 2004).

(113) See DTI, Community Interest Companies: The Regulator of Community Interest Companies (January 2005).

(114) See, DTI, The draft Community Interest Regulations 2005: The Consultation Responses and the Government's Intension (January 2005).

(115) Statutory Instrument 2005 No.1788.

## (2) 2004年CLC法の構成

成立した2004年会社(監査、調査およびコミュニティ企業)法(Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004)盛り込まれた第2編「コミュニティ益会社」(以下「CIC法」、「2004年CIC法」ともいう。)にかかる条文表題および別表表題を邦訳、紹介すると、次のとおりである。

〔表48〕 イングランド・ウェールズの2004年コミュニティ益会社(CIC)法の構成(抜粋)【仮訳】

### CIC関連条文及び別表に限る

#### 第2編 コミュニティ益会社

##### 定義

第26条 [コミュニティ益会社 (Community Interest Company)]

第27条 [規制官 (Regulator)]

第28条 [審査官 (Appeal Officer)]

第29条 [公的財産保管人 (Official Property Holder)]

##### 要件

第30条 [支払配当及び支払利子の上限]

第31条 [清算の際の資産の分配]

第32条 [定款及び附属定款]

第33条 [名称]

第34条 [コミュニティ益会社報告書]

第35条 [コミュニティ益基準及び不適格会社]

##### コミュニティ益会社の成立

第36条 [新設会社]

第37条 [現存する会社：要件]

第38条 [現存する会社：決定等]

第39条 [現存する会社：チャリティ]

第40条 [現存する会社：スコットランドのチャリティ]

##### 規制官による監督

第41条 [監督権行使の条件]



第42条〔調査〕

第43条〔監査〕

第44条〔民事手続〕

第45条〔取締役の任命〕

第46条〔取締役の解任〕

第47条〔管理者の任命〕

第48条〔財産〕

第49条〔株式等の譲渡〕

第50条〔清算の申立て〕

第51条〔解散及び登録抹消〕

種別の変更

第52条〔再登録〕

第53条〔コミュニティ益会社登録の変更〕

第54条〔チャリティ又はスコットランドのチャリティになる場合：要件〕

第55条〔チャリティ又はスコットランドのチャリティになる場合：決定等〕

第56条〔勤労者共済組合（IPS）又はスコットランドでIPSになる場合〕

補則

第57条〔手数料〕

第58条〔登録等に係る規定の更新〕

第59条〔情報〕

第60条〔罰則〕

第61条〔規制官のよる命令〕

第62条〔解釈〕

別表第3 コミュニティ益会社の規制官【第27条関係】

別表第4 コミュニティ益会社の審査官【第28条関係】

別表第5 コミュニティ益会社の公的財産保管人【第29条関係】

別表第6 コミュニティ益会社：名称【第33条関係】

別表第7 コミュニティ益会社：調査【第42条関係】

### （３）2005年CIC規則の構成

2005年 コミュニティ 益 会 社 規 則（Community Interest Company Regulations 2005）（以下「2005年CIC規則」または「CIC規則」という。）が2005年6月30日に制定され、2005年7月1日に施行された。CIC法では、

幅広い事項を規則（regulation）に委ねている。CIC規則にかかる条文表題および別表表題を邦訳、紹介すると、次のとおりである。

〔表49〕 イングランド・ウェールズの2005年コミュニティ益会社（CIC）  
規則の構成【仮訳】

第1編 引用、発効日及び意義

第1条〔引用および発効日〕

第2条〔意義〕

第2編 コミュニティ益基準及び不適格会社

第3条〔コミュニティの利益に資するものとして扱われない政治活動〕

第4条〔その他コミュニティの利益に資するものとして扱われない活動〕

第5条〔コミュニティの構成規模〕

第6条〔不適格会社〕

第3編 基本定款及び附属定款に係る要件

第7条〔株式なしの会社〕

第8条〔株式会社〕

第9条〔選択適用規定〕

第4編 所定の資料

第10条〔配当宣言〕

第11条〔所定の情報資料〕

第12条〔所定の転換資料〕

第5編 目的変更

第13条〔規制官による承認の要件〕

第14条〔会社登記官へ送達される資料〕

第15条〔決定等〕

第16条〔適用除外〕

第17条〔配当宣言〕

第18条〔一株あたりの最高配当金額〕

第19条〔最高配当総額〕

第20条〔過去の財政年の未配当額からの繰戻し配当〕

第21条〔支払利子への制限〕

第22条〔支払配当及び支払利子の当初水準及びその後の変更〕

第23条〔清算の場合の資産の分配〕

第24条〔自己株式の購入及び消却〕

第25条〔資本の減少〕

第7編 コミュニティ益会社報告書

第26条〔総則〕

第27条〔配当情報〕

第28条〔借入金または社債に係る支払利率に関する情報〕

第29条〔1985年法に準用〕

第8編 管理者

第30条〔報酬〕

第31条〔担保〕

第32条〔不履行及び解任〕

第33条〔報告書〕

第9編 会社登記官

第34条〔調整及び修正〕

第35条〔資料〕

第9編 手数料

第36条〔コミュニティ益会社が支払う手数料〕

第10編 不服申立て担当官

第37条〔申立て期限〕

第38条〔申立通知書〕

第39条〔不服申立手続等〕

第40条〔不服申立てへの決定〕

第41条〔不服申立ての却下〕

第42条〔理由附記〕

別表第1 株式資本なしの保証有限責任形コミュニティ益会社の基本定款又は附属定款に記載される規定【規則第7条関係】

別表第2 株式有限責任又は株式有限責任会社の基本定款又は附属定款に記載される規定【規則8条3項関係】

別表第3 株式有限責任又は株式有限責任会社の基本定款又は附属定款に記載される規定【規則8条b項関係】

別表第4 12ヵ月以内の平均債務額又は社債発行額の計算【規則22条7項関係】

別表第5 会社登記官へ支払う手数料額【規則36条関係】

#### （４）非営利活動の担い手から見たCICの特徴

CIC法制は、「コーポレートガバナンス（法人統治）」、「コーポレートディスクロージャー・アカウンタビリティ（運営開示・説明責任）」に加え、「コーポレートファイナンス（活動原資の調達）」を入れて、三位一体のかたちで組み立てられている。

〔表50〕 CIC制度検討の3本柱

・コーポレートガバナンス（法人統治）
・コーポレートディスクロージャー・アカウンタビリティ（運営開示・説明責任）
・コーポレートファイナンス（活動原資の調達）

これら三本柱のうち、とりわけ「コーポレートファイナンス」<sup>(116)</sup>は、営利か非営利かを問わず、いずれの法人（会社）マネジメント（経営）、ひいてはその存立ないし自立するうえでも、避けて通れない重い課題となる。CICとして認定・登録をゆるされた社会的企業側において最も重視されるのは、同じく「コーポレートファイナンス（活動資金の調達）」の課題である。

CIC制度の確立にあたっては法制面で、この点への格段の配慮を行っている。これは、2004年CIC法や2005年CIC規則においても、とりわけコーポレートファイナンス（活動原資の調達）に関する規定に傾斜するかたちで、

(116) 「コーポレートファイナンス（corporate finance）」とは、多義的な概念である。

従来から、一般に純粋な営利法人企業において使われてきた文言である。大きく分けると、企業の財務活動全般を視野に入れてコーポレートファイナンスという場合、あるいは、そのうち、とりわけ資金調達にターゲットを絞ってコーポレートファイナンスという場合がある。ここでは、コーポレートファイナンスとは、後者の意味で、とりわけ株式や社債の発行、借入金など金融市場からの資金調達のみならず、寄附や補助金（公的資金）など、社会的企業が社会貢献事業に必要な資金（活動原資）を確保する多様な手法を指す。

立法措置が講じられていることが目立つことから自明のところである。

また、CIC制度は、株式発行などエクイティキャピタルの活用もできることから活動原資調達ルートを多様化が容易である。本来は営利法人である会社（companies）を、コミュニティ創生活動の担い手として育て上げようという趣旨で構想が練られている。

その一方で、税引き後利益が出ても、それをコミュニティ益に再投資するように求められる。資産の利用目的制限（アセットロック）ルールや「分配／配当制限」ルールが適用になる。また、取締役への報酬支払制限ルールも適用になる。

ここで、非営利活動の担い手から見たCIC制度の持つ特徴を一覧にしてみる。

〔表51〕 CIC（コミュニティ益会社）制度の特徴

#### ① CICの基本的な特徴

##### 《CIC登録制度の骨格》

- (a) CICは、コミュニティの利益をはかることを目的とする有限責任法人〔保証有限責任会社（CLG）〕または〔株式有限責任会社（CLS）〕である（CIC法26条）。
- (b) CICの適格“審査”は、会社登録官の付託を受けて、新たに会社登録所に置かれたCIC専任の審査・監督機関（正式名称「CIC規制官」 / Regulator of Community Interest Companies）が行う。CIC規制官は、登録CIC規制・監督する。
- (c) CIC登録は、CIC会社の新設登録（CIC法36条）か、既設会社のCIC転換登録（CIC法37条以下）か、いずれかの方法でできる。

##### 《新設CIC会社》

- (a) CICを新設しようとする場合、2006年会社法（Companies Act 2006）に基づき、普通会社の設立に必要な書類等を整え、会社登記などを担当する会社登記所（Companies House）の会社登録官（Registrar of Companies）の設立登記申請をする（法7条以下）。会社登記官は、当該

申請が会社設立登記に必要な要件をチェックし問題がなければ、当該書類等をCIC規制官に送達する。

- (b) CIC規制官は、CIC登録要件を充足しているかどうか審査をする。

CIC規制官は、会社登記官へ審査結果を通知する。

- (c) 会社登記官は、CIC規制官から合格通知を得た場合、会社法等の欠格事由にあてはまらない限り当該会社を、ICI会社として登記し、申請者に対して当該会社はコミュニティ益会社(CIC)である旨を記載した会社設立証書(certificate of incorporation that contains a statement formed as a community interest company)を送付する(CIC法36条)。

- (d) CIC設立申請者は、CIC規制官がCICとして不適格との判定をした場合には、当該判定を不服として不服申立官(Appeal Officer)に申立てができる(CIC法36条10項)。

#### 《既設会社のCIC転換登録》

- (a) CIC登録を望む会社は、社員総会を開催し特別決議でCIC会社になるための会社定款の変更案の承認を受ける。

- (b) 承認が得られた場合、当該会社は、特別決議、定款変更案その他必要な書類を添付して、会社登記官に対しCIC転換申請を行う(CIC法37条)。

- (c) 会社登記官は、当該申請が会社設立登記に必要な要件をチェックし問題がなければ、当該書類等をCIC規制官に送達する。

- (d) CIC規制官は、CIC登録要件を充足しているかどうか審査をする。

CIC規制官は、会社登記官へ審査結果を通知する。

- (e) 会社登記官は、CIC規制官から合格通知を得た場合、会社法等の欠格事由にあてはまらない限り当該会社を、ICI会社として登記し、申請者に対して当該会社はコミュニティ益会社(CIC)である旨を記載した会社設立証書を送付する。

- (d) CIC転換登録申請者は、CIC規制官がCICとして不適格との判定をした場合には、当該判定を不服として不服申立官(Appeal Officer)に申立てができる(CIC法38条10項)。

### 《登録要件》

- (a) 登録適格を審査する場合に、CIC規制官は、理性ある人（reasonable person）が、申請団体が特定にコミュニティの利益ないしはより広範な公益を目指していると思われるかどうかといった「質的基準」によるものとする。
- (b) 「コミュニティ益基準（Community Interest Test）」（CIC法35条、CIC規則第2編3条）では、次のような具体的な基準が盛られている。
  - (i) コミュニティの利益を目的としているかどうかの判定は、定款の目的のみならず、申請時の証拠資料によるものとする。
  - (ii) 申請時の判定においては、申請団体のサービス利用の機会がより広範な人々に開かれていることを求めるものとする。
  - (iii) 「コミュニティ」とは、「特定地域」または「利益を享受するコミュニティ」を指す。
  - (iv) 政府は、登録時、「コミュニティ益」について、できる限り柔軟な姿勢で、幅広い活動について認定するものとする。

### 《規制の仕組み》

- (a) 登録後、CICはコミュニティに対する利益の提供に専念するように求められる。
- (b) CICは、「年次コミュニティ益会社報告書（Community interest company reports）」（「年次報告書」）を作成し、CIC規制官に提出するように求められる（CIC法34条、CIC規則26条以下）。
- (c) 年次報告書には、その年度に行ったコミュニティ益または公益に関する活動および利害関係者（stakeholders）についても記載するものとする。
- (d) CIC規制官は、監督責任および苦情調査の権限を持つものとする。
- (e) CIC規制官は、必要に応じ、CICの資産およびCICの目的を維持するために、CICに介入する権限を有するものとする。
- (f) CIC制度は、社会的企業家がCICを自由に経営しかつ自己責任を負えるように、できるだけ「軽微な規制」の仕組みとする。

### ② 禁止される活動（CIC規則3条および4条）

- (a) 政党や政治団体は、法人格を有していても、CICの認定・登録を求めることができない。また、政党や政治団体は、子法人（子会社）を設立するかたちでもCICの認定・登録を求めることができない。

- (b) CICの認定・登録を求める法人（会社）は、議会工作活動（直接ロビイング）に加え、政治広報活動（直接ロビイング）も原則禁止される。

### ③ 登録チャリティ適格との関係

- (a) CICは、その目的が「登録チャリティ」と同様に、チャリティを目的とする場合も考えられる。したがって、申請法人(会社)は、CIC〔軽微な規制、ただし税制上の支援なし〕か、登録チャリティ〔より厳しい規制、ただし税制上の支援あり〕か、いずれかの途を選択できる。
- (b) 新設法人（会社）のみならず、現存する法人（会社）についても、このCIC登録の選択を認める（CIC法35条および36条）。

### ④ CICの組織、統治（ガバナンス）および説明責任（アカウンタビリティ）

- (a) CICは、ふつうの営利会社と同様に、取締役（directors）と社員（members）を有するものとする。
- (b) 社員権は、そのCICの定款で社員権の譲渡を禁止しない限り、譲渡可能とする。
- (c) 社員は「普通社員」〔議決権はあるが、利益分配請求権等はなし。〕と「投資家社員」〔議決権はないが、利益分配請求権等はある。〕の2種類である。
- (d) 取締役が、CICの経営方針や日常の経営上の業務運営を行う。
- (e) CICは、年次報告書、会計報告を会社登録所に提出する一方、これらに加え、年次コミュニティインタレスト報告書などをCIC規制官に提出し、かつ、それらを公の閲覧に供するものとする。
- (f) 説明責任の面での登録事項や内容は、持分の保有、取締役の変更、利害関係人（stakeholder）の関与状況など、幅広い分野にわたり、法規制を受けることになる。
- (g) 投資家社員が、どの程度まで、CICを支配できるのかも法規制の対象となる。

### ⑤ 利子・配当「上限」付きでのCICの資金調達（CIC法30条）

- (a) 政府は、社会的企業部門における資金調達問題に対応するために、イングランド銀行の調査やコミュニティ投資税額控除の導入を始めとした多様な検討を行い、CICが、より柔軟に資金調達ができるように選択の幅を広げた。



- (b) CICにとり、金融機関からの融資 (debt finance) は、最も身近な資金調達方法であるが、加えて、CICは、投資家に向けて、配当 (dividends) や利子 (interests) については「上限 (cap)」を付したうえで売買可能な株式 (shares) や転換社債 (convertible debentures) の発行〔エクイティファイナンス/equity finance〕による資金調達を認められる (CIC規則17条以下)。
- (c) CICが解散する場合、投資家社員は、清算所得の分配は受け取れないが、初期投資額プラス未払配当は受け取れる (CIC法31条、CIC規則23条)。

#### ⑥ CICの財産に対する「利用目的限定 (アセットロック)」原則の適用

- (a) CICの基本財産や基金、その果実や収益 (資産) は「利用目的が「限定 (lock)」され、“コミュニティの利益”に資する目的を増進するために充たされなければならない (CIC法31条)。
- (b) 「資産の利用目的限定／アセットロック (asset lock)」原則の下、コミュニティ益増進目的の範囲内であれば、例えば融資を受ける際の担保を供するために、基本財産や基金を利用することができる。
- (c) CICの基本財産が、会社 (法人) のコミュニティ益増進目的の利用に必要な範囲を超えるほど累積している場合には、その定款に、他のCICないしはチャリティに対し超過する分を譲渡できる旨の定めがあり、かつ、利害関係人に通知しかつCIC規制機関 (CIC規制官) の同意を得たときには、その譲渡が認められるものとする。

### (5) 「財産の利用目的限定 (アセットロック)」原則とは何か

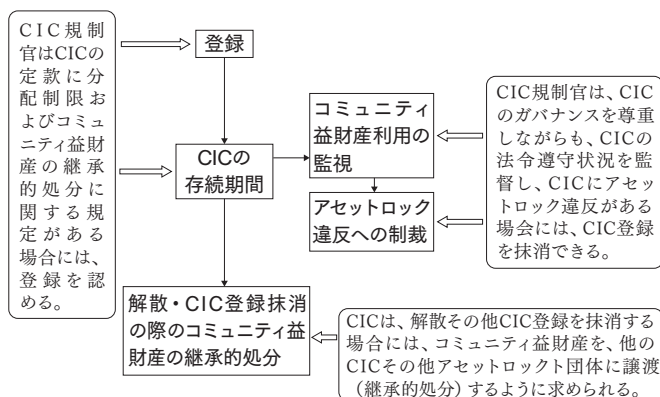
コミュニティ益会社 (CIC) は、コミュニティ益増進目的で保有する基本財産ないし基金、その果実や収益などの財産 (「活動原資」) の利用目的が「限定 (lock)」される。このルールを、「財産の利用目的限定・アセットロック (asset lock)」の原則 (以下「アセットロック原則」) という。アセットロック原則はCIC制度の根幹をなす。

アセットロック原則の下、会社財産は、コミュニティ (地域社会) の利益に資する目的に限定して利用するように求められる。この背景には、次のような政策上の理由・立法趣旨がある。

一般に、CICは、新設会社の登録時ないし既設会社の登録時、転換登録時に、活動原資としてチャリティ (公益／慈善活動をしている団体) や個

人、営利法人（会社）などが出捐した基本財産ないし基金などの財産を継受する。一方、CIC制度の下では、登録の対象となる法人（会社）は、私益を目的とする投資家をかかえる株式有限責任会社（CLS）の類型を選択し、「一部持分（一部出資）型非営利法人」の仕組みも活用できる。このため、法人資産が、CICの収益の一部として会計処理され、株主や社債権者などに配当や利子のかたちで分配されるようでは問題である。そこで、そうした資産の利用目的を限定（lock）しようというわけである。

〔表52〕 CICに適用ある「アセットロック原則」とは



アセットロック原則は、CIC適格を有する会社が、その持分社員や社債権者（投資家）に対して活動原資である基本財産ないし基金まで分配し、いわゆる「資産の食い潰し」を行うことの防止がねらいである。地域社会益の増進を目的に出捐・蓄積された資産の目的外費消に歯止め策を講じようという趣旨のルールである。この原則の下では、CICの本来の目的の範囲、例えば事業のための融資を受ける際の担保に供するようときには、財産を利用することができることになる。また、CICが事業取引の結果債務超過に陥り、契約上の義務を履行するためにコミュニティ益用財産の処分をしなければならないことも想定される。この場合、アセットロック原

則は適用にならない。

ちなみに、法人格を有するかどうかにかかわらず、資産の利用目的が限定され、コミュニティ益ないし公益目的増進に費消されるように求められる団体は、「財産の利用目的限定団体（asset-locked body/アセットロックト団体）」と呼ばれる。アセットロックト団体に該当するものとしては、コミュニティ益会社（CIC）に加え、各種の登録チャリティや2006年チャリティ法に基づいて創設された「公益法人（CIO=Charitable Incorporated Organisations）」などをあげることができる<sup>(117)</sup>。

## 2 CIC制度とCDFIからの融資とCITR

ブレア政権（当時）は、コミュニティ益会社（CIC）や勤労者共済団体（IPS）【現行2014年登録組合法上の登録組合】、さらにはチャリティのような社会的企業の活動原資の確保をねらいに、事業活動収益はもちろんのこと、各種の補助金（公的資金）や寄附金なども重視する方針を打ち出した。これらに加え、社会的企業の事業資金調達源の多様化の一環として、とりわけデットファイナンスの活用を促すねらいから、地域金融機関から特別融資が受けられるように配慮する政策を打ち出した。

政府が、地域金融機関による特別融資を広げようとした背景には、大手金融機関による、いわゆる“貸し渋り問題”が深刻化していた事情があった。とりわけ、条件不利地域（disadvantaged communities）で営業

---

(117) ちなみに、チャリティに関する伝統的な法原則である「サイプレス（*cy pres*）ルール」と公益用「財産の利用目的限定（asset lock）」原則との違いが定かではない。後にふれるように、CIC清算に関しても、アセットロック原則の適用がある。したがって、法人債務や持分社員の当初の出資額の返還などを差し引いた後に、コミュニティ益財産にあたる残余財産（remaining residual assets）がある場合には、当該財産についての継承的処分（community interest asset settlement）が求められる。すなわち、CIC規制官の監督の下、当該財産を同種のCICや登録チャリティのようなアセットロックト団体へ移転・継承されるように求められる（CIC法31条1項、CIC規則23条4項以下）。

している個人事業者ならびにCICタイプの会社やIPSのような社会的企業を、これら大手金融機関が“カスタマー（顧客）”にしたがらない実情、すなわち「信用排除（credit exclusion）」や「金融サービス排除（financial exclusion）」問題、が深刻になっていた。このことから、ブレア政権は、貸し渋り対策（financial inclusion）として、地域金融機関を窓口とするマイクロクレジット（小口信用）、マイクロファイナンス（小口金融サービス）の広げる方向へ舵を切ったわけである。

イギリスには、地域の生活環境改善をする場合に特別の融資をするさまざまなコミュニティ開発金融機関（CDFI=Community Development Finance Institutions）がある。信用組合（Credit Union）、コミュニティ融資基金（Community Finance Fund）、マイクロ金融基金（Micro Finance Fund）、社会銀行（Social Bank）、チャリティ銀行（Charity Bank）などが典型である。

#### （１）認定コミュニティ開発金融機関（CDFI）から融資

当時の政権の財務大臣は、この問題の検討を行うために、“政府・営利企業・NPOが協同しパートナーシップ”を組んだ「社会投資促進対策会議（Social Investment Task Force）」〔政府審議会〕を立ち上げた。そして、同会議に対して「コミュニティを企業化する：福祉よりも豊かさを（Enterprising Communities: Wealth beyond Welfare）」の表題で実効的な対策を早急に検討するように諮問した。同会議は、諮問事項を検討し、社会投資促進策を答申した<sup>(118)</sup>。

---

(118) 社会投資促進対策会議は、2000年から2005年にかけて、各種の報告書（答申）を作成・公表している。

### ① 認証CDFIへの投融資に対する租税優遇措置

イギリス政府は、社会投資促進対策会議の答申を参考にし、条件不利地域でマイクロ金融業務に専念している各種コミュニティ開発金融機関（CDFI）に対する体力増強政策を実施した。政府は、緊急対策として、まず、これらのCDFIに対し公的資金を注入した。また、これらCDFIのうち、条件不利地域の事業者などへの融資に積極的に応じている金融機関については、“優良なマイクロクレジット、マイクロファイナンス”とお墨付きを与える「認証CDFI（accredited CDFI）」制度を導入した<sup>(119)</sup>。そのうえで、認定CDFIに投融資した法人や個人（以下「投資家」ともいう。）に対して、法人税ないし所得税計算にあたりコミュニティ投資税額控除（CITR=Community Investment Tax Relief）を認める仕組みを整備した<sup>(120)</sup>。

ちなみに、「認証CDFI（accredited CDFI）」制度に関する執行行政は、歳入関税庁（HMRC）と事業革新技能省（BIS=Business, Innovation and Skills）<sup>(121)</sup>が共管している。具体的には、BERRが“CDFIの認証業務”を担当し、一方、HMRCがCITR業務を担当する。すなわち、投資者がBERR

(119) ちなみに、コミュニティ投資税額控除（CITR）は、社会投資促進対策会議（Social Investment Task Force）が答申した事項の一つである。

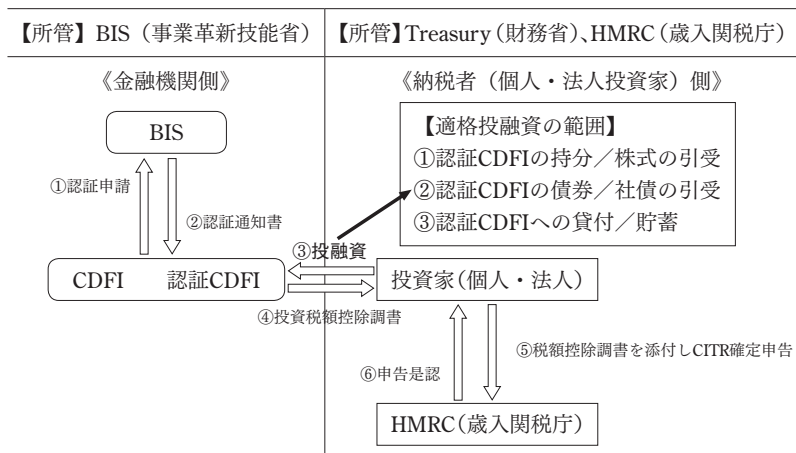
(120) 2003年4月以降、CDFIのうち、一定の要件を充たした金融機関を「認定（accredited CDFIs）」し、認定CDFIに法人金融機関や個人が投融資をした場合、税制上の優遇措置が受けられる〔2002年財政法（Finance Act 2002）57条～58条、57条関係係表第16および58条関係係表第17、2007年所得税法（Income Tax Act 2007）第7編第2章333条～382条、2010年法人税法（Corporation Tax Act 2010）第7編第1章218条～269条、2003～2013年コミュニティ投資租税特別措置（CITRの承認）規則（The Community Investment Tax Relief (Accreditation of Community Development Finance Institutions) Regulation 2003～2013）、2008年コミュニティ投資租税特別措置（CITRの承認）規則The Community Investment Tax Relief (Accreditation of Community Development Finance Institutions) (Amendment) Regulations 2008など〕。この措置は、「コミュニティ投資租税特別措置（CITR=Community Investment Tax Relief）」と呼ばれる。歳入関税庁（HMRC）の解説（CITM9900 - CITR: A brief guide for investors）参照。Available at : <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/citmanual/CITM9900.htm>

(121) 制度導入時の担当省は、旧通産省（DTI）を再編して誕生した企業・規制改革省（BERR=Department of Business Enterprise and Regulatory Reform）であった。

担当相からお墨付きをもらった“認証CDFI (accredited CDFIs)”に投融資〔認証CDFIの持分（株式）の引受、認証CDFIの債権の引受ないし認証CDFIへの貸付・貯蓄〕した場合、当該投資家は、法人税ないし所得税の確定申告において、CITRを受けることができる<sup>(122)</sup>。

これにより、チャリティに対し支出した寄附金について個人には寄附金控除そして法人には損金算入を認める一方で、認証CDFIを通じてCIC（地域社会益会社）やIPS（勤労者共済団体）などを投資家として支援したい個人や法人には投資額に応じてコミュニティ投資税額控除（CITR）を認めることになる。社会的企業の間で、ある程度イコールフットング（競争条件の均等化）は確保されたとみることもできる。

〔表53〕 認証コミュニティ開発金融機関（CDFI）への投融資と「コミュニティ投資税額控除（CITR）」適用の構図



(122) Available at: [http://www.hmrc.gov.uk/specialist/citc\\_guidance.htm](http://www.hmrc.gov.uk/specialist/citc_guidance.htm)

## ②CDFIへの投資とコミュニティ投資税額控除（CITR）の適用

ブレア政権（当時）は、「キャピタルファイナンス（capital finance）」に加え、コミュニティ益会社（CIC）や勤労者共済組合（IPS）【現ベンコムス／コミュニティ益増進組合】のような社会的企業が、とりわけ、地域金融機関から借入・融資（デットファイナンス/debt finance）を受け易くなるようにとの配慮から、「認証コミュニティ開発金融機関（accredited CDFI=accredited community development financial institution）」制度および税制に「コミュニティ投資税額控除（CITR=community investment tax relief）」の仕組みを導入する政策を実施した。すなわち、この制度および政策税制の実施により、地域金融機関（CDFI）が社会的企業に貸付・融資するに必要な潤沢な資金が集められるように、さらには、個人ないし法人（投資家）が、①認証CDFI（accredited CDFIs）”の持分（株式/shares）の引受、②認証CDFIの債券/社債（securities/bonds）の引受ないし③認証CDFIへの貸付（loans）・貯蓄（savings, deposits）した場合、当該投資家は、法人税ないし所得税の確定申告において、コミュニティ投資税額控除（CITR）を受けることができるように配慮した（2002年財政法〔以下「財政法」という。〕57条・58条ならびに57条関係別表第16および58条関係別表第17、2007年所得税法〔以下「所得税法」という。〕7編第2章340条以下、2010年法人税法（Corporation Tax Act 2010）〔以下「法人税法」という。〕第7編第1章218条～269条）。

以下においては、コミュニティ開発金融機関（CDFI）の認証制度と、認証CDFIに投資家（個人・会社）たる納税者が行った投融資に対するコミュニティ投資税額控除（CITR）適用の仕組みについて、精査する。

## ③コミュニティ開発金融機関（CDFI）認証基準

CDFIの認証業務を担当するBERR担当相が、条件不利地域において優良なマイクロクレジット、マイクロファイナンスに専念している

コミュニティ開発金融機関（CDFI）であると認証する基準（criteria for accreditation）については、所管の事業革新技能省（BIS=Business, Innovation and Skills）がガイドラインを出している。これを簡潔にまとめると、次のとおりである（2007年所得税法7編340条以下）<sup>(123)</sup>。

〔表54〕 CDFI認証基準

・ 認証を申請するコミュニティ開発金融機関（CDFI）は、長期にわたり、最低でも5年間、事業を継続する意思で設立されていること。
・ 当該CDFIは、認証を受ける期間にわたり、その事業の75%以上が、条件不利地域の企業に対する融資、または、融資および営業についての助言を目的とする事業であること。
・ 当該CDFIの顧客は、他の融資先、とりわけ大手金融機関（商業銀行）から融資が受けられないでいる企業であること。
・ 当該CDFIは、中規模企業ないし小規模企業（以下「中小企業」）〔従業者250人以下であり、かつ、年間売上が5,000万ポンドを超えない、または、年間の貸借対照表が4,000万ポンドを超えないこと、ならびに、当該中小企業が他の団体に支配されている場合にはその資本もしくは投票権の25%を超えていないこと。〕要件を充たす企業のみを対象に融資を行っていること。
・ 条件不利地域にかかる各種要件〔①政令で指定した地域かどうか、②その他所得、失業、健康・貧困・障害、教育・技能・訓練、各種サービスへのアクセス、住宅供給などの度合、または、③当該中小企業が民族・性別・年齢・信仰・障害その他の要因を考慮に入れて条件不利者と認められる複数の個人により所有されかつ経営されているもしくはそうなると思われるかどうか、などの基準〕のうち、少なくとも1つを充たす中小企業に対してのみ融資を行っていること。
・ 当該CDFIは、直接または間接に、法令が禁止する居住用資産（residential property）に投資を行っていないこと。

(123) See, BIS, Community investment Tax Relief : Material Concerning the Accreditation of Community Development Finance Institutions (April, 2013).



認証を受けようとするコミュニティ開発金融機関（CDFI）（以下「申請人」ともいう。）は、所定の書式を用いて、担当国務大臣<sup>(124)</sup>あてに申請を行わなければならない。申請については、特段、指定された期限はない。3年毎の認証の更新については、少なくとも現在の認証期間が終了する2ヵ月前にその申請を行う必要がある（3年毎の認証更新要件は2013年4月1日に廃止）。

認証または不認証の通知は、原則として完全な申請書類を受理してから2ヵ月以内に行われる。認証通知書（notification of accreditation）には、申請団体が「小売CDFI（retail CDFI）」〔主として適格中小企業に直接融資する金融機関〕か、「卸売CDFI（wholesale CDFI）」〔主として他の認証CDFIに事業資金を融資する金融機関〕か、いずれのCDFIとして認証したのかを明記しなければならない。

不認証の通知を行う場合、担当大臣は、その理由を附記しなければならない。一方、申請人は、通知書に付記された理由を斟酌し、必要な書類を整える、さらには追完する措置を講じたうえで、いつでも再度申請を行うことができる。

## （2）コミュニティ投資税額控除（CITR）の概要

投資家は、条件不利地域でマイクロ金融業務に専念している認証CDFIに投融資した場合、法人税ないし所得税の確定申告において、コミュニティ投資税額控除（CITR=Community Investment Tax Relief）が行うことができる。このように、CITRは、認定CDFIに投融資した場合にかぎり認められるものである。したがって、条件不利地域で営業している事業者、CIC（コミュニティ益会社）やIPS（勤労者共済団体、現行のコミュニティ益増進組合）のような社会的企業に対し直接投融資した場合には、CITRは適用にならないので、注意を要する。こうした仕組みを採用したのは、

---

(124) 2009年6月5日からは、事業革新技能省（BIS=Business, Innovation and Skills）担当国務大臣である。

コミュニティ金融機関（CDFI）が公的資金漬けになるのを防止するため、コミュニティ投資税額控除（CITR）を通じてCDFIへの民間資金の注入を促すためである。

この税額控除は、最大で投資額の25%（投融資した年から5年継続で各年5%）が法人税ないし所得税から控除される。この場合、投資家は、当該投融資を継続していることが前提となる。例えば、個人投資家の場合で、2009年6月1日に認証CDFIの持分10,000ポンドを引き受けたとする。2009分の所得税の確定申告時に500ポンド（10,000ポンドの5%）を税額控除できる。また、当該年を含め5年間にわたり総計で2,500ポンドの税額控除を受けることができる。なお、5年以内に契約を解約することは制限されている。CITRの適用を受けている場合、例えば貸付については、2年間は解約ができない。また、3年目、4年目、5年目については、それぞれ解約の額は当初契約額の25%、50%、75%を超えてはならない。また、こうした許容される範囲内で解約をした場合でも、従前にCITRの適用を受けていた金額との差額について、投資家に対する取戻課税が行われる。また、投資先である認証CDFIが、その認証を喪失場合も、5年の契約期間のうち喪失時から残存期間にかかるCITR適用について、投資家に対する取戻課税が行われる。

なお、コミュニティ投資税額控除（CITR）の対象となる適格投融資とは、次のものを指す（2002年財政法〔以下「財政法」という。〕57条・58条ならびに57条関係別表第16および58条関係別表第17、2007年所得税法〔以下「所得税法」という。〕7編第2章340条以下、2010年法人税法（Corporation Tax Act 2010）〔以下「法人税法」という。〕第7編第1章218条～269条）。

〔表55〕 適格投融資の種類

<p>・<b>認証CDFIの持分（株式）の引受</b>：例えば、条件不利地域で零細事業者や社会的企業を融資相手としてマイクロファイナンス業務を営んでいる認証CDFIである金融IPS〔共済団体〕や金融会社（CIC）などに出資〔エクイティ投資〕をした場合、その時に引受額を全額払い込まなければならない。この場合、原則として、当該投資の日から5年間その引受契約を解約することはできない。</p>
<p>・<b>認証CDFIの債権の引受</b>：例えば、条件不利地域で零細事業者や社会的企業を融資相手としてマイクロファイナンス業務を営んでいる認証CDFIである金融会社（CIC）が発行する社債に投資〔エクイティ投資〕したとする。この場合、契約時に全額支払をし、原則として、当該投資の日から5年間当該社債を保有しなければならない。</p>
<p>・<b>認証CDFIへの貸付</b>：例えば、条件不利地域で零細事業者や社会的企業を融資相手としてマイクロファイナンス業務を営んでいる認証CDFIである信用共済組合などに対して貸付（ローン）をしたとする。この場合、当該信用共済組合などは、契約時に全額受領していなければならない。また、当該ローン契約は、投資の日から5年間、貸付金を他の投資に回すことを認める内容であってはならない。</p>
<p>・<b>認証CDFI銀行での貯蓄</b>：例えば、条件不利地域で社会的企業を融資相手としてマイクロファイナンス業務を営んでいる認証CDFIである銀行（bank）に口座を開設し貯蓄をするかたちで投資をしたとする。この場合、5年継続など一定の要件を充たすことを前提に、コミュニティ投資税額控除（CITR）の適用上、適格投融資とみなされる。</p>

### （3）コミュニティ投資税額控除（CITR）と新たな社会投資税額控除（SICR）案

コミュニティ投資税額控除（CITR）は、条件不利地域でマイクロ金融業務に専念しているコミュニティ金融機関（CDFI）に対する民間資金の注入をねらいとしたユニークな仕組みである。個人や会社は、BIS（事業革新技能省）の認証を受けた（CDFI=Community Development Finance Institutions）に投融資した場合、所得税や法人税の確定申告において、コミュニティ投資税額控除（CITR=Community Investment Tax Relief）が受

けられる。

このようなコミュニティ投資税額控除(CITR)は、認証コミュニティ金融機関(accredited CDFI)に投融資した場合にかぎり認められるものである。イギリスのCDFI業界団体であるコミュニティ開発金融協会(CDFA=Community Development Finance Association)の調査によると、全英に60余りあるコミュニティ金融機関(CDFI)のうち、投資家が確定申告時にコミュニティ投資税額控除(CITR)ができる認証CDFIは、2005年には23にまで達したが、2011年12月末現在で、17しかない<sup>(125)</sup>。2002年にこの制度がはじまってから2013年末までに、コミュニティ金融機関(CDFIs)に投資された金額は、総額で9,500万ポンドに留まる。当初、政府は、各年2億ポンドの投資額予測を立てていたが、予測は大きく外れた。この背景には、コミュニティ投資税額控除(CITR)をからませたコミュニティ金融機関(CDFI)の仕組みは、条件不利地域での金融排除対応策としては知恵を絞った構想と評価できるものの、投資家や投融資を受ける企業が悩ましいほど煩雑な手続を要するなど余りの使い勝手の悪さがある。

コミュニティ開発金融協会(CDFA)は、低迷する現行のコミュニティ投資税額控除(CITR)の抜本的な見直しと、新たな社会投資税額控除(SITR=Social Investment Tax Relief)の導入を提唱している(CDFA, Response to the consultation on social investment tax relief (4 September 2013))。

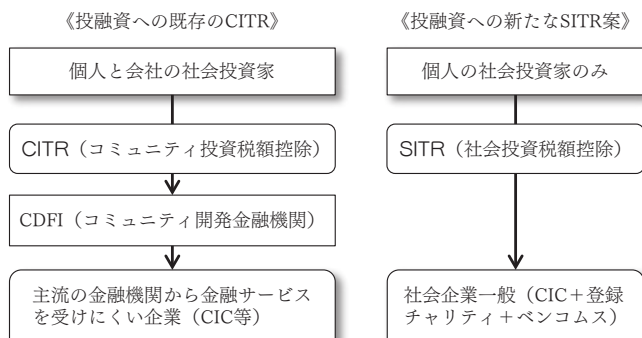
コミュニティ開発金融協会(CDFA)が提唱する社会投資税額控除(SITR)は、個人投資家のみを対象とした新たな投資税額控除の仕組みである。この仕組みでは、投融資を受けられる対象を大幅に拡大し社会的企業全体、(すなわちコミュニティ益会社(CIC)やベンコムスBemComs/登録組合

---

(125) See, CDFA, CDFIs accredited to use CITR as at Dec 2010. Available at: <http://www.cdfa.org.uk/wp-content/uploads/2011/02/CDFIs-Accredited-to-use-CITR-as-of-Dec-2010.pdf>

だけではなく、登録チャリティなどを含む。）に対する直接投融資をした個人投資家に自己の所得税申告において投資税額控除のインセンティブを与えるところに特徴がある。

〔表56〕 既存のCITRと新たなSITR案の対比



### 3 コミュニティ益会社（CIC）と公益法人（CIO）法制の比較

「社会的企業部門」構想の大きなねらいは、社会基盤としてのコミュニティを立て直すためには、多様な企業形態を総動員しようということにある。すなわち、活動原資を、慈善寄附や公的資金（補助金など）に大きく依存する第三セクターにあるチャリティの活用だけではできる施策が限られてしまうおそれがある<sup>(126)</sup>。このことから、利潤をしっかりと確保しながらも、利潤追求はあくまでも地域社会の利益を拡大再生産する手段（再投資用の原資）であるとする目的を持つ（したがって、利潤の極大化が目的ではない。）営利会社である社会的企業を育成することにある。とりわけ、「コミュニティ益会社（CIC）」制度においては、コミュ

(126) 個人や企業からの寄附金の支出は、時々の経済状況に大きく左右される。このため、寄附に過度に依存するのでは、活動原資を安定的に確保することは難しくなる事態も想定される。また、公的資金（補助金等）に過度に依存するもの、その時々  
の政權がとる政策の改変によるリスクが避けられない。

ニティ益（community interest）増進をねらいとした法人企業（社会的企業）に投資する投資家は、通常の投資利益〔ファイナンシャルリターン（financial return）〕だけではなく、社会貢献益〔ソーシャルリターン（social return）〕をも享受できる<sup>（127）</sup>。

利潤の極大化一辺倒の株式や債券など金融商品に対する投資には興味の薄い人も少なくない。これが、“ハイリスク、ハイリターン”のタイプとなると、抵抗感が一層増してくる。しかし、こうした人たちでも、各種救貧事業や貧困層向けの無担保小口金融（マイクロファイナンス債）のような社会貢献をうたった投資には、関心が持てるのではないか。資金の使い途が透明な社会貢献投資に対する潜在的な需要は大きいとみてよい。

一方、政府の「社会的企業部門」の強化・刷新のための構想におけるもう一つの目玉は、新「公益法人（CIO）」類型の導入である。これまで、保証有限責任会社（CLG）の法人形態を選択し公益（慈善）活動を行う場合、会社登記所（Companies House）とチャリティコミッション（CC）双方の機関による政府規制を受けてきた。新たに導入されたCIO類型を活用してチャリティ活動を行えば、チャリティコミッション（CC）のみの規制で済むことになる。政府規制の緩和という視点からは、確かに公益法人CIO活用の利点はある。しかし、第三セクターのカテゴリーに位置する公益法人（CIO）の場合、理事に対する報酬支払は原則として禁止される。これに対して、第二セクター（営利法人）のカテゴリーに位置するコミュニティ益会社（CIC）の場合、その経営を行う取締役等に相当な額の報酬を支払うことが認められる。この点について、法人経営の視点からどのように評価すべきかが問われる。

さらに、CICの場合、市場経済を基盤とし持分株式などの発行もできる。一方、CIOの場合、官製経済を基盤に寄附金と公的資金などの大きく依存

---

（127） もちろん、「ソーシャルリターン」は、投資家個人に帰属するものでないことから、個人的な満足度にも等しいともいえ、数値測定は難しい。

することになる。CICの方が、活動原資の確保・活動規模の拡大や地域経済の活性化などに機敏に対応することが容易なようにもみえる。

しかし、見方を変えて、所得課税や消費課税などの面では、どうであろうか。CIOがさまざまなインセンティブ（税制上の支援措置）を享受できる。これに対して、CICの場合は、普通の株式有限責任会社と同等の課税を受ける<sup>(128)</sup>。

このように、CICとCIOはそれぞれ、さまざまなインセンティブとデイスインセンティブを有している。双方の制度的な特徴を対比し簡潔に図説すると、次のとおりである。

〔表57〕 コミュニティ益会社（CIC）と新公益法人（CIO）との制度的特徴の比較一覧

	コミュニティ益会社（CIC）	新公益法人（CIO）
発案	戦略班の報告書『民間活力、公益増進』	戦略班の報告書『民間活力、公益増進』
主な準拠法令	2004年（監査、調査およびコミュニティ企業）法〔以下「CIC法」という。〕【イングランド・ウェールズ・スコットランド】、2005年コミュニティ益会社規則（Community Interest Company Regulations 2005）など	2006年チャリティ法、2011年チャリティ法【イングランド・ウェールズ】（以下「11年法」という。）、2012年公益法人（総則）規則（The Charitable Incorporated Organisations (General) Regulations 2012）（以下「CIO規則」という。）【イングランド・ウェールズ】など、
制度設計	社会的企業部門の確立【自らの事業活動からあげた利潤を原資にして、社会的利益を拡大再生産することを望む企業からなる部門の確立】	会社法とチャリティ法双方による二重規制からくる煩雑な手続から解放されたうえで、法人格を得てチャリティ目的での事業を営むことを望むチャリティのための“公器”づくりがねらい。

(128) もっとも、CICは、営利会社の一つとして、当面の利益につながらない研究開発事業向けに法人所得税法上用意されている研究開発費控除のような税制インセンティブや、直接補助金支給制度などの活用が可能である。

地位	チャリティとしての地位なし	常にチャリティとしての地位あり（11年法207条、209条）。
課税取扱	チャリティとしての課税上の支援措置なし。〔原則として、普通の株式会社（CLS）と同様に課税される〕	CIOは、非収益事業非課税やみなし寄附金100パーセントなど、他のチャリティと同様な課税上の支援措置あり。
目的	CICとして認定・登録を受けるためには、会社は、「コミュニティ益基準」を充足しなければならない。この基準は、理性を有する人が、その会社の活動が、コミュニティ益に資する活動を行っているとは判断できる場合に充足しているとみなされる（CIC法35条）。	CIOになるには、申請主体は、根本規則になかにチャリティ目的を明確にするように求められる（11年法206条1項b号）。11年チャリティ法3条に定める13のチャリティ目的類型の一つ以上にあてはまる事業を行うことをねらいに設立される必要がある。
目的変更	CICは、その目的を変更できる。ただし、変更後も、コミュニティ益基準を充足し、かつ、CIC規制官からその変更についての承認を得なければならない（CIC規則13条）。	CIOは、その目的を変更できる。ただし、新たな目的が11年チャリティ法3条に定める13のチャリティ目的のいずれかに該当し、かつ、チャリティコミッションからその変更について承認を得なければならない（11年法226条2項a号）。
ガバナンス	CICは、普通の株式会社（CLS）と同様に、会社の経営事項の決定および業務執行の意思決定については、取締役会がこれを行う。日常の業務執行については、各取締役（director）がこれにあたるか、CIC規制官が任命した管理者（manager）があたる（CIC法47条、CIC規則30条以下）。	CIOは、法人の経営事項の決定および業務執行の意思決定については、理事会（board of trustees）がこれを行う。日常の業務執行については、各理事（trustee）がこれにあたる。
責任	CICの取締役は、特段の契約がある場合を除いて、CICの負債に対して責任を負わない。ただし、CICに対する忠実義務違反などがあった場合には、その限りではない。	CIOの理事は、通例、CIOの負債に対しては責任を負わない。また、CIOの理事は、CIOに対する忠実義務違反があった場合には、法規則に定める範囲内での責任を負う。



役員への報酬支払	CICの取締役は、取締役としての職務に対して報酬を受け取ることができる。CICは、その取締役に支払う報酬についてCIC規制官に対して報告するように求められる。また、その報告書は、閲覧に供される。	CIOの理事は、他の種類のチャリティの受託者／理事と同様に、特別に法的な典拠があり報酬支払がゆるされる場合〔例えば、使用人兼務の場合の使用人としての役務提供。物品や専門職としての特別の役務提供などへの支払〕を除き、その職務に対する報酬の支払は禁止される。法が禁止する報酬支払が行われた場合、チャリティコミッションが救済のための処分を行う権限を有する。また、報酬支払がゆるされる場合であっても、その額が過大であると思われるときには、チャリティコミッションは、CIO財産の私的流用とみなしては介入する権限を有する。
法人財産の分配	CICは、CICの財産が、コミュニティ益目的に供され、かつ、私益に供されないようにするために、その社員に対する利益や財産の分配を制限される〔財産の利用目的限定（アセットロック）原則〕。CICが、株式有限責任会社形態を採っている場合には、株主に対する配当を制限することができる。	CIOは、他の種類のチャリティと同様に、支出を超える剰余が発生した場合、その剰余はもちろんのこと、法人資産のすべてをチャリティ目的に費消しなければならない。したがって、CIOは、会員を擁する形態の場合には、その会員に対するいかなる分配も認められない。
清算	CICの清算に際し、当初の出捐（出資）額の返還を求めることができる。しかし、清算所得（剰余）の分配を求めることはできない。当該剰余は、CIC規制官の認可・監督のもと、他のCICまたはチャリティへ移転・継承的処分をすることになる。	CIOの清算に際し、法人の純財産については、サイプレスの法理に従い、チャリティ目的を有する他のチャリティへ移転・継承的処分を行わなければならない（11年法61条以下）。

資本および 資金調達	CICは、法人財産を担保に借入をすることができる。CICが、株式有限責任会社形態を採っている場合には、株主に対する配当制限のある株式を発行し、運営資金の調達をすることができる。	CIOは、法人財産を担保に資金の借入をすることができる。ただし、株式発行による資金調達はできない。CIOは、他のチャリティと同様に、寄附金、補助金、CIOが提供するサービス利用料、投資所得などを活動原資として費消できる。
登録 ／登記	CICとして登録を受けるためには、申請者は、会社法に基づいて設立され、会社登記所(Companies House)で登記された会社でなければならない。会社登録官を通じてCICへの登録申請があれば、それを受けて、CIC規制官がCIC登録要件を充足していれば、登録簿に搭載する。	CIOになろうとする申請者は、公益目的を有するなど、チャリティコミッションにおいて登録チャリティになれる適格を有している必要がある。 CIOとして登録されているという事実は、チャリティ適格があることの証明になる。
規制	CICは、原則として、会社法に定めるあらゆる義務を遵守しなければならない。さらに、CICは、CIC法に基づいて規制権限を有するCIC規制官による規制を受ける。ただし、CICに対する規制はできるだけ軽微であるべきである、というのが立法意思である。したがって、規制をするにあたっては、CICの信用を維持するに必要な程度において監督権限を行使するように求められる。CIC規制官による処分は不服審査の対象になる。	CIOに対する規制は、チャリティ法に準拠してチャリティコミッションが行う。チャリティコミッションのよるCIOに対する規制は、本質的には、他のチャリティに対する規制と同等である。 チャリティコミッションとCIC規制官とは、同じく社会的企業部門の構成員として、この部門の信用を確保するために監督責任を果たすことになっている。加えて、チャリティコミッションは、CIOに関して、法律遵守、社会・経済的影響評価および説明責任の向上という面から監督責任を果たすように求められる。

転換	<p>CIC法に準拠して、現存するチャリティでない会社は、コミュニティ益基準を充足できれば、CICに転換できる。現存するチャリティ会社は、チャリティコミッションの承認が得られれば、CICに転換することができる（CIC法54条以下）。</p> <p>チャリティ会社は、CICに転換した場合、転換前から保有する財産はチャリティ目的に費消するように求められる。したがって、この場合、新CICは、旧チャリティ会社のチャリティ用財産については、受託者の役割を演じることになる。</p> <p>CIC法に準拠して、CICは、チャリティに転換することができる。</p>	<p>チャリティ法に準拠して、現存するチャリティ会社はCIOに転換できる（11年法228条以下）。</p> <p>CIOに転換した場合、当該チャリティ会社はその目的を変更する必要はない。チャリティ信託またはチャリティ社団も、新たなCIOを設立することにより、CIO類型に転換することができる。この場合、新CIOと消滅するチャリティは同一のチャリティ目的である必要があり、かつ、消滅するチャリティのすべてのチャリティ用財産は新CIOに継承されるように処分（移転）されなければならない。</p>
報告	<p>CICは、「年次コミュニティ益会社報告書（Community interest company reports）」（「年次報告書」）を作成し、CIC規制官に提出するように求められる（CIC法34条、CIC規則26条以下）。</p> <p>当該報告書は、公の閲覧に供される。</p> <p>年次報告書は、CICがその年度において、いかにコミュニティ益に資する活動を行い、かつ、利害関係人との関係を保ってきたのかについての記録である。また、CICは、会社法一般に適用される報告義務を果たすように求められる。</p>	<p>CIOは、登録チャルティー一般に求められるのと同等の報告義務を負う（11年法8編、とくに162条以下）。したがって、CIOは、内務大臣が定めた規則に従って、年次報告書を作成し、チャリティコミッションに提出しなければならない。当該報告書は公の閲覧に供される。</p>

コミュニティ益会社（CIC）登録制度を導入は、CIOを含むチャリティ登録の途か、あるいはCIC登録の途かというかたちで、非営利公益活動の担い手の側の自主的な選択肢を広げた。コミュニティ益会社（CIC）を選択し、コミュニティ益基準をクリアできれば、エクイティファイナンスを

活用し、株式の発行、転換社債の発行など資金調達源の多様化をはかることができる。ただ、CICを選択した場合、税引後利益が出て、それをコミュニティ益に再投資するように求められる。財産の利用目的制限（アセットロック）ルールや「分配/配当制限」ルールが適用になる。また、取締役への報酬支払制限ルールも適用になる。

#### IV コミュニティ益増進組合などの登録組合法制の変容

すでにふれたように、ブレア政権が立てた「社会的企業」部門の強化・刷新策、その担い手となる非営利公益団体法制の見直し策のポイントは、次の3つ（①～③）である。

〔表58〕「社会的企業」部門の強化・刷新政策のポイント

社会的 企業 部門	①第三セクターにある登録チャリティ制度の刷新・法人化推進
	・チャリティ制度改革および新法人類型「公益法人（CIO）」の導入
	②第二セクターにある営利法人の社会活用
	・「コミュニティ益会社（CIC）」登録制度の導入
	③各種共済団体・協同組合・信用組合などの刷新・活用
	・ <b>コミュニティ益増進共済組合などを束ねた登録組合制度の導入</b>

\*IVで扱うのは、主に**網掛**の部分

ここで取り上げるのは、③各種共済団体・協同組合・信用組合などの刷新・活用、とりわけコミュニティ益増進共済組合などを束ねた登録組合制度の導入についてである。

ブレア政権（当時）は、イギリスにおける伝統的な非営利組織である「勤労者共済組合（IPS=industrial and provident societies）」【現在は、協同組合（co-operatives）およびコミュニティ益増進共済組合（ベンコム/BenComs）】や「住宅金融組合（building societies）」、「信用組合（credit

unions)」など各種の共済組合や協同組合制度を刷新し、「コミュニティ益増進共済組合（ベンコム/BenComs）制度」を創設し、コミュニティ益増進の担い手（vehicles）に育て上げることを、社会的企業部門の担い手を育成する政策の柱に据えた。

以下においては、③各種共済団体・協同組合・信用組合などの刷新、その担い手（vehicles）となるコミュニティ益増進共済組合（community benefit societies, ベンコムス/BenComs）など登録組合（registered societies）制度について精査する。

## 1 イギリスの共済組合・協同組合法制の特質

イギリスは、伝統的に、コミュニティの構築、相互扶助の組織づくりに共済組合や協同組合の仕組みが積極的に活用され、発展を遂げてきた国の一つといえる。1852年に制定されたイギリスの勤労者共済組合パートナーシップ法（Industrial and Provident Societies Partnership Act 1852）は“世界初の協同組合法（co-operatives act）”と評価されている。イギリスにおいては、18世紀初頭から、協同組合（co-operative）やコミュニティをベースとした各種の共済組合（society、union）などに関するさまざまな議会制定法が定められ、この種の組織体を規律する法制度がかたちづくられてきた。しかし、これら共済組合や協同組合に関する立法がパッチワーク的に行われたり、逆に行われなかったりしてきたため、その法的枠組みは極めて複雑になってしまった。

例えば、イギリスの共済組合の伝統に根ざした相互組織の一つである消費者金融目的に特化した信用組合（credit union）向けの信用組合法（Credit Union Acts）、さらには住宅金融目的に特化した住宅金融組合（building society）向けの住宅金融組合法（Building Societies Acts）など、一部の分野については設立準拠法がしっかりと整備されている。

しかし他方では、協同組合の分野のように、設立準拠法がしっかりと整

備されていない分野もあった。消費者協同組合 (consumer co-operatives) を例にすると、会社法に準拠した有限責任会社〔株式有限責任会社 (CLS)、保証有限責任会社 (CLG) など〕形態を選択するか、あるいは IPS法【現2014年協同組合・ベンコムス法または2014年コミュニティ益増進組合】形態を選択して、設立するかたちになっていた<sup>(129)</sup>。農業協同組合 (agricultural co-operatives, farmers co-operatives) の場合も同様である。その他労働者生産協同組合 (ワーカーコーペラティブ/worker co-operatives) や事業者協同組合 (co-operative consortia) などの場合も、その設立準拠法は一樣ではなかった。すなわち、設立準拠法の選択は、協同組合設立者の意思に委ねられてきたわけである。この点は、さまざまな共済組合 (societies) の設立についても同様な面が見られた。

現実の法務においても、共済事業を「協同組合」の“組織体”を使って営む場合には、会社法 (Companies Acts) かIPS法【現2014年協同組合・ベンコムス法】かいずれかの準拠法を選択し、根本規則【定款、規約等】を制定し、そのなかに、国際協同組合連盟 (ICA=International Co-operative Alliance) が示した協同組合7原則<sup>(130)</sup>を盛り込み、協同組合を立ち上げ、運営してきてきた経緯がある。

イギリスにおいて、従来から協同組合や共済組合の設立・運営にあたり、その準拠法として最も一般的に選択されてきているのは勤労者共済組合 (IPS) 法【現2014年協同組合・ベンコム法】である。IPS法【現協同

---

(129) 会社法 (Companies Acts) に準拠して会社形態の協同組合として法人格を取得すると、その登記および年次会計書類の提出先は、会社登記所 (Companies House) となる。一方、IPS法〔現2014年登録組合法〕に準拠して共済組合形態の協同組合として法人格を取得すると、その登録および年次会計書類の提出先は、金融行動局 (FCA=Financial Conduct Authority) となる。

(130) 国際協同組合同盟 (ICA) 100周年記念大会で採択した (1995年9月、マンチェスター・イギリス) 「ICAの協同組合確認宣言 (ICA Statement of Co-operative Identity)」に盛られた7原則とは、(第1原則) 自発的で開かれた組合員制、(第2原則) 組合員による民主的管理、(第3原則) 組合員の経済的参加、(第4原則) 自治と自立、(第5原則) 教育、研修および広報、(第6原則) 協同組合間協力、(第7原則) コミュニティへの関与、である。

組合・ベンコムス法】により設立される協同組合や勤労者共済組合（IPS）は、ストレートに営利（利益追求）を目的とする法人ではない。しかし、伝統的に、その構成員（共済契約者・組合員など）向けに多様な共済事業や地域社会（コミュニティ）の利益に資する活動をしてきていることから、社会的企業部門におけるコミュニティ益増進の重要な担い手となりうる事業体である。また、協同組合や共済組合は、有限責任（limited liability）であることから、普通の株式有限責任会社（CLS=company limited by shares）と変わらない運営もできる。一方で、IPS法【現2014年協同組合・ベンコムス法】は、「一株一票制原則（one share one vote rule）」を採る株式有限責任会社とは異なり、「一人一票制原則（one member one vote rule）」を採っている。このことから、より協同組合原則や共済組合の理念を反映しやすい“器”づくりに適しているといえる。

言い換えると、勤労者協同組合（IPS）を刷新して積極的に活用すれば、利益をしっかりと確保しながらも、利益追求はあくまでもコミュニティ益を拡大再生産する手段であるとする社会的企業を育成する展望も開ける。IPSは、使い方によっては、ブレア政権（当時）の立てた「コミュニティの創生」、「相互扶助の組織化」のフロントランナーにもなりうる。こうしたところに、ブレア政権（当時）が、社会的企業育成策にIPSの刷新・積極的な活用を打ち出した理由がある。

ブレア政権（当時）は、「1965年勤労者共済組合法（Industrial and Provident Society Act 1965）」〔および後年の改正法を含む。以下【1965年IPS法】または【1965年協同組合・ベンコム法】〕制に刷新に力を入れた。IPS（勤労者共済組合）を解体し、その名称を廃止するとともに、新たに純然たる相互扶助を目的とする①「真正協同組合（*bona fide co-operative societies*）」と、②コミュニティ益増進（community benefit）を目的とした「コミュニティ益増進組合（ベンコムス/BenCom=community benefit societies）」と区分、再編した。そのうえで、後者②を「社会的企業」の

カテゴリーに囲い込み、条件不利益地域の生活環境の改善などに活用する政策を実施した。

## 2 コミュニティ益増進組合（ベンコムス）制度検討の経緯と成立した2014年登録組合法

勤労者共済組合(IPS)は刷新され、コミュニティ益増進組合(community benefit societies, ベンコムス/BenComs)となった。コミュニティ益増進組合制度がめざすのは、新たな“法人類型の創設”ではない。むしろ、従来からある各種共済組合のうち、社会・地域社会・生活環境の利益増進を目的とする共済組合を、「コミュニティ益増進共済組合（ベンコムス/BenComs）」として認定・登録し、社会基盤としてのコミュニティの創生(regeneration)につなげようというものである。言い換えると、第三セクターに位置する法人であるチャリティ(チャリティ会社や公益法人(CIO))としての認定・登録の途を選択するのではなく、あくまでも非営利セクターのなかで社会貢献をしながら企業活動をする途を選択する法人向けの“新ブランド「BenComs」”の創設である。

この“新ブランド「BenComs」”登録対象となるのは、2003年協同組合及びコミュニティ益増進共済組合法(Co-operative and Community Benefit Societies Act 2003)（以下「2003年ベンコムス法」という。）および2006年コミュニティ益増進組合（資産の利用制限法）規則(Community Benefit Societies (Restriction on Use of Assets) Regulation)（以下2006年ベンコムス規則）という。）により「コミュニティ益増進組合(community benefit societies)」(通称で「BenComs/ベンコムス」という。)に分別・再編され、2006年4月から新法のもとで政府規制を受けることになった旧勤労者共済組合(IPS=industrial & provident society)である(2003年法1条2項)。

その後、2003年ベンコムス法は、他の各種共済組合法を編入・リステイトされ、2014年協同組合及びコミュニティ益増進組合法(Co-operative



and Community Benefit Societies Act 2014)（以下「2014年登録組合法」、  
「2014年共同組合・ベンコムス法」または単に「2014年法」という。）として  
新装され、協同組合 (co-operative societies) を含め、双方は「登録組合  
(registered societies)」と称することとされた (2014年登録共済法 1 条)。  
また、登録組合の規制機関も、2013年 4 月 1 日前までは金融サービス庁  
(FSA=Financial Services Authority) であったが、同年 4 月 1 日以降は、金  
融行動局 (FCA=Financial Conduct Authority) に変わった<sup>(131)</sup>。

「コミュニティ益増進組合 (community benefit societies)」制度とは、  
コミュニティ創生の担い手の裾野を広げるために、「社会的企業 (social  
enterprise)」部門に位置する共済組合のうち、一定の要件をクリアしたも  
のを法人登録する制度である。「BenComs」という強力な新ブランドの創  
設・育成をねらいに導入された。コミュニティ益増進組合制度は、本来は  
互助組織である共済組合を、コミュニティ創生活動の担い手として育て上  
げようという趣旨で構想が練られている。調達した資金や利益 (剰余金)  
を社会的目的 (social purposes) の積極的に活用できるようにデザインさ  
れた仕組みである。登録されたコミュニティ益増進組合は、性格的には、  
「非チャイティ」であり、営利と非営利双方の目的を有する中間法人の一  
つとみることができる。

### （１）2014年登録組合法の施行

2014年登録組合法 (Co-operative and Community Benefit Societies Act  
2014) は、多様な共済組合や協同組合に関する法律を一本化し、リステ  
イトした法律である。2014年 8 月 1 日に発効した。これに伴い、同年 8

---

(131) FSAは、2001年から2013年 4 月 1 日前まで存続したが、1 日以降はイングランド  
銀行 (Bank of England) の100%保有有限責任会社である「信用規制局 (PRA=Prudential  
Regulation Authority)」と「金融行動局 (FCA=Financial Conduct Authority)」に分離された。  
FCAは、銀行や住宅金融組合 (building societies)、信用組合 (credit unions)、真正協  
同組合 (bona-fide co-operatives) 【2014年からは協同組合 (co-operatives)】やベンコム  
スなどの規制機関である。

月1日に失効した旧法は、次のとおりである。

〔表59〕 2014年登録組合法の施行に伴い失効した旧法一覧

- ・1965年、1967年、1975年、1978年、2002年勤労者共済組合法〔通称IPS法〕（Industrial and Provident Societies Acts of 1965, 1967, 1975, 1978, 2002）
- ・1968年友愛組合及び勤労者共済組合法（Friendly and Industrial and Provident Societies Act 1968）
- ・2003年協同組合及びコミュニティ益増進組合法（Co-operative and Community Benefit Societies Act 2003）
- ・2010年協同組合及びコミュニティ益増進組合及び信用組合法（Co-operative and Community Benefit Societies and Credit Unions Act 2010）

2014年8月1日前に1965年（およびそれ以前の制定された）IPS法に基づいて登録された法人格を有する組合（societies）は、法的にも「IPS（Industrial and Provident Society）」と称することがゆるされる。また、同年8月1日以降は、「registered society（登録組合）」と称することができる。

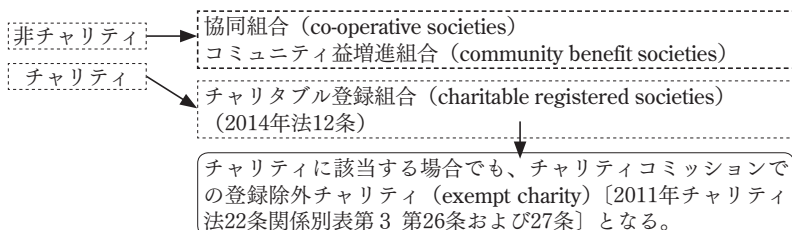
2014年8月1日以後に登録される新組合（new society）は、「協同組合（co-operative society）」または「コミュニティ益増進組合（community benefit society）」と称することができる。

新法は、イングランドやウェールズに加え、スコットランドに適用される。しかし、北アイルランドには適用されない。信用組合（credit unions）その他収益をその構成員に配分することを目的とする団体は、その構成員が預けている金銭に関し利子または配当をしているとしても、協同組合の範疇から除外され、協同組合とは異なる規制を受ける。

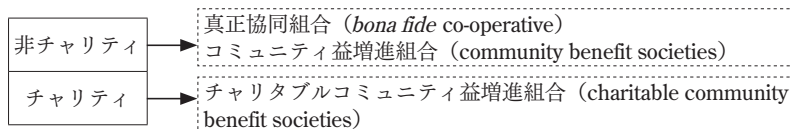
ちなみに、コミュニティ益増進組合や協同組合など登録組合法制の新旧について、簡潔に説明すると、次のとおりである。

〔表60〕 登録組合法制の新旧比較

《新登録組合（registered societies）制度》（2014年8月1日以降）



《旧勤労者共済組合（IPS=industrial &amp; provident society）》（2014年8月1日前）



\* 勤労者共済組合（IPS=industrial & provident society）は、2003年協同組合及びコミュニティ益増進組合法（Co-operative and Community Benefit Societies Act 2003）および2006年コミュニティ益増進組合（資産の利用制限法）規則（Community Benefit Societies (Restriction on Use of Assets) Regulation）により「真正協同組合（*bona fide* co-operative societies）」と「コミュニティ益増進組合（community benefit societies）」（通称で「BenComs/ベンコムス」という。）に分別・再編され、2006年4月から、それぞれ別々に政府規制を受けることになった（2003年ベンコムス法1条2項）。その後、2014年協同組合及びコミュニティ益増進組合法（Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014）により、双方は一体で「登録共済組合」と称することとされた（2014年登録組合法1条）。

## （2）2014年登録組合法の構成

成立した2014年登録組合法（Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014）盛り込まれた条文表題および別表表題を邦訳、紹介すると、次のとおりである。

〔表61〕 2014年登録組合法の構成（抜粋）【仮訳】

第1編 登録

序

第1条 〔「登録組合（registered society）」の意味〕

登録

第2条 〔登録の対象となる組合〕

第3条 〔登録〕

第4条 〔登録等：特例〕

登録抹消

第5条 〔登録抹消：抹消の要件〕

第6条 〔登録抹消：手続及び効果〕

第7条 〔登録抹消：要件Dに関する事例の場合の補則手続〕

登録停止

第8条 〔登録停止〕

不服申立て

第9条 〔登録の拒否又は登録の抹消若しくは停止に対する不服申立て〕

第2編 名称、規約、権限等

名称及びチャリティ適格

第10条 〔組合の名称〕

第11条 〔表記及び使用すべき登録名称〕

第12条 〔資料等へのチャリティ適格の表記〕

第13条 〔名称の変更〕

規約：総則

第14条 〔組合同規約記載項目〕

第15条 〔組合員に適用される規約〕

第16条 〔規約の変更〕

第17条 〔規約変更登録拒否処分に対する不服申立て〕

第18条 〔請求された規約の副本を交付する義務〕

規約：補則

第19条 〔錯誤又は虚偽のある規約の規定〕

第20条 〔組合同規約への制裁規定の盛込み〕

第21条 〔公債購入基金の場合の定款〕

第22条 〔無担保融資ができる農業、園芸または森林組合の規約〕

第23条〔規約の補則規定〕

持分払戻し限度額

第24条〔組合脱退者持分に対する払戻し限度額〕

第25条〔第24条の限度額を変更する権限〕

不動産を保有する権限

第26条〔不動産等を保有する権限〕

投資する権限

第27条〔投資等の権限〕

第28条〔組合の委任状投票〕

第29条〔資産利用を制限する権限〕

第3編 組合員及び役員

第30条〔組合員及び役員の登録〕

特定の種類の組合員

第31条〔18歳未満の組合員〕

第32条〔法人組合員〕

第33条〔他の組合を組合員とする組合：資料等の作成及び署名をする指定組合員〕

組合員との取引

第34条〔組合員への前払金の支払〕

第35条〔組合員債務の救済〕

第36条〔欠格者への支払〕

死亡した組合員への組合財産の分配

第37条〔組合員による死亡した組合員の組合財産権原引継者の指名〕

第38条〔第37条：指名の変更及び撤回〕

第39条〔第37条：死亡の場合に指名手続〕

第40条〔組合員の死亡：5,000ポンドを超えない財産の分配〕

出納等担当の役員及び職員

第41条〔担保提供が求められる役員〕

第42条〔収支報告義務が課される役員及び職員〕

第4編 組合の権能及び関連事項

第43条〔組合の権能及びその定款との関連〕

第44条〔第43条に基づく特別決議〕

第45条〔組合を拘束する委員会の権限〕

第46条〔組合の権能及び委員会の権限〕

第47条〔チャリティにあたる組合に対する第43条及び第45条の適用〕

第48条〔委員会組合員等による権限踰越の取引〕

第49条〔委員会構成員等による権限踰越の取引〕

#### 印章

第50条〔法人印〕

第51条〔海外で使用する公印を有する組合の権限〕

第52条〔公印を使用する権限〕

#### 文書の作成

第53条〔文書の作成〕

第54条〔押印契約の作成方法：イングランド及びウェールズ〕

第55条〔文書の作成：スコットランド〕

第56条〔文書の作成：役員署名の有効性の推定〕

#### その他の事項

第57条〔組合が登録前にした契約、捺印証書及び捺印金銭借用証書〕

第58条〔為替手形及び約束手形〕

### 第5編 組合財産への担保設定

#### 第1章 担保：イングランド及びウェールズ

第59条〔イングランド及びウェールズの組合財産への担保設定〕

第60条〔第59条：設定期間の更新又は誤謬を訂正する権限〕

第61条〔第59条により記録された担保に関する取引の通知〕

#### 第2章 担保：スコットランド

第62条〔スコットランドの組合により設定された浮動担保〕

第63条〔第62条に基づき設定された担保に関する情報の登録〕

第64条〔担保等に関する通知：スコットランド〕

#### 第3章 組合財産の保全管理人及び管理人

第65条〔イングランドの組合及びウェールズの組合：保全管理人指名に係る制限〕

第66条〔保全管理人又は管理人の組合財産に関する収支報告義務〕

#### 銀行業

第67条〔登録組合で、銀行行等を営んでおらず、かつ持分資本の引出を認めるもの〕

第68条〔第67条第2項にいう数値を変更できる権限〕

第69条〔銀行業を営む組合が表示を義務付けられる記事項〕

第70条〔第79条：表示方法〕

登録組合のよる借入保証担保の解除

第71条～74条【邦訳省略】

第7編 会計、監査及び年次申告書

会計に係る帳簿

第75条〔会計帳簿等の保存義務〕

第76条〔会計帳簿の様式〕

会計年

第77条〔会計年：2012年1月1日以降に登録した組合〕

第78条〔会計年：2012年1月1日以降に登録した組合〕

会計及び損益計算書

第79条〔収支会計作成義務〕

第80条〔真実かつ公正な基準に基づき作成された収支会計及び損益計算書〕

第81条〔最新の損益計算書を事務所に備え付ける義務〕

第82条〔収支会計及び損益計算書公開に係る制限〕

会計等の監査

第83条〔監査人を任命する義務〕

第84条〔第83条が適用にならない一定の組合の権限〕

第85条〔第83条が適用にならない一定の場合に報告を徴収する義務〕

第86条〔有資格の監査人が監査する場合に過年の会計等を請求する権利〕

第87条〔監査人：報告書の記載事項及び権限〕

第88条〔第82条及び第85条に基づき任命される者：権限等〕

年次申告書

第89条〔年次申告書〕

第90条〔申請に応じて年次申告書の副本を交付する義務〕

監査人

第91条〔「有資格の監査人」の意味〕

第92条〔監査人等〕としての任命適格者

第93条〔有資格の監査人の再任及び解任〕

第94条〔監査人の任命及び解任に関する決議〕

第95条〔監査人に関する決議：監査人の報告〕

第96条〔第95条：インターネットを使った監査人報告〕

第97条〔有資格の監査人への報酬〕

グループ会計

第98条〔グループ会計〕

第99条〔第98条：適用除外〕

第7編に係る解釈

第100条〔組合の「子団体」にあたる会社の意義〕

第101条〔他の組合の「子団体」にあたる組合の意義〕

第102条〔第7編の係る解釈〕

第8編 検査及び調査

帳簿等を検査する権限

第103条〔組合員等が自己の会計及び組合の登録を検査する権限〕

第104条〔帳簿を検査する権限を付与する規約を作成する組合の権限〕

第105条〔組合の帳簿を検査するため会計士又は計理士を任命する金

融行動局（FCA=Financial Conduct Authority）の権限〕

特別検査人及び特別総会

第106条〔特別検査人の任命及び特別総会の招集〕

第107条〔第106条：検査及び特別総会

検査に関する一般的な制限

第108条〔帳簿の検査に関する一般制限〕

第9編 合併、転換、解散等

組合の合併及び負債の譲渡

第109条〔組合の合併〕

第110条〔組合間の債務の譲渡〕

第111条〔第109条又は第110条のもとでの特別決議〕

組合の会社等への転換

第112条〔組合の会社への転換、会社の合併等〕

第113条〔第112条のもとでの特別決議〕

第114条〔組合の会社への転換：補則〕

会社の組合への転換

第115条〔会社の登録組合への転換〕

第116条〔会社の組合への転換：会社における株主に持分が許容される最高限度額を超える場合〕



第117条〔会社の組合への転換：債務への効果なし〕

任意整理及び財産管理

第118条〔会社整理及び財産管理に関する規定を適用する権限〕

解散申立書による解散

第119条〔解散申立書による組合の解散〕

第120条〔第119条に基づく特別決議〕

第121条〔解散申立書：金融行動局（FCA）等への通知〕

第122条〔解散申立書：公告、解散等〕

解散決議

第123条〔解散に係る組合の決議〕

第124条〔解散の場合の現在及び過去の組合員の債務〕

財産管理後の決議

第125条〔財産管理後の決議〕

決議等に関する制限

第126条〔組合財産整理後にのみ行われる決議等〕

## 第10編 罰則

罰則

第127条〔一般的罰則〕

第128条〔両罰規定〕

第129条〔罰則の算定〕

第130条〔組合財産等の誤った充当〕

第131条〔組合記録等の改ざん〕

処罰手続

第132条〔起訴：出訴手続を行う者及び訴追期限〕

第133条〔組合の起訴：召喚状の送達等〕

## 第11編 雑則及び総則

会社法等の適用

第134条〔会社法を類推適用するために本法を修正する権限〕

第135条〔会社法上の調査、名称及び決議等の規定を適用する権限〕

第136条〔第135条：必要な修正をする権限〕

紛争処理

第137条〔組合規約に従った紛争処理〕

第138条〔第137条に基づく紛争処理：裁判所への提訴〕

第139条〔組合規約以外に基づいた紛争処理〕

第140条〔紛争処理：補則〕

その他の雑則

第141条〔費用及び負担額の弁償〕

北アイルランドの組合

第142条〔北アイルランドの組合で、その規約を金融行動局（FCA）  
で記録するもの〕

文書

第143条〔文書等の様式〕

第144条〔信用規制局（PRA=Prudential Regulation Authority）と金融  
行動局（FCA=Financial Conduct Authority）に送付される  
電子文書の様式等〕

第145条〔文書の検査及び複写手数料〕

第146条〔事前に受領されるべき文書〕

規則及び命令

第147条〔規則及び命令〕

解釈

第148条〔「電子様式」、「電子的手法による」等の意義〕

第149条 本法の解釈

## 第12編 最終規定

第150条〔改正法実施前から存続していた組合〕

第151条〔修正、廃止等〕

第152条〔チャンネルアイルランド〕

第153条〔法適用の拡大〕

第154条〔発効日〕

第155条〔略称〕

別表第1 組合役員の担保提供の様式【第41条関係】

別表第2 抵当、担保付き金銭借入捺印証書（heritable security）等  
の受入の様式（第71条ないし74条関係）

別表第3 改正法実施前から存続していた一定の組合に係る規定【第  
150条関係】

別表第4 旧法の修正【第151条関係】

別表第5 経過規定及び適用留保【第151条関係】

別表第6 暫定修正等【第151条関係】

別表第7 廃止及び無効【第151条関係】

### 3 2014年登録組合法の概要

2014年8月1日前までは、1965年（およびそれ以前の）IPS法に基づいて登録されたすべての登録組合（registered societies）は、実際の名称はともかく、法的には「勤労者共済組合（IPS）」と呼ばれる。これが、2014年8月1日以降は、「登録組合」と呼ばれることになった（2014年法1条1項）<sup>(132)</sup>。これら登録組合は、2つの種類に分かれる。一つは「協同組合（co-operative societies）」であり、もう一方は「コミュニティ益増進組合（community benefit societies）」である。なお、登録組合の規制機関は、現在、金融行動局（FCA=Financial Conduct Authority）である。

組合（society）は、金融行動局（FCA）に申請して登録（registration）する義務を負う。登録できる組合は、次の要件を充足しなければならない（2014年法1条）。

〔表62〕 2014年法登録組合法の下での組合の登録要件の概要

①登録の対象となる組合（組合一般に適用になる原則）（法2条1項ないし3項）
<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業、工業または商業を営むこと。</li> <li>・3人以上の組合員を有すること。または、2つの登録組合（法人）を組合員（法32条）とすること。</li> <li>・2014年法14条に規定する項目〔名称、目的、登録事務所、組合員資格、総会・投票・規約変更、委員会及び役員、持分保有限度額、借入の権限、持分数、監査、脱退等、収益の充当、組合印、組合基金の投資など〕すべてを規定した組合規約（rules）を有すること。</li> <li>・組合規約のなかにイギリスまたはチャンネルアイルランドに組合の登録事務所を有する旨の記載があること。</li> </ul>

(132) 2014年8月1日前に登録したIPSは、8月1日以後もIPSと称することが認められる。ただし、2014年8月1日以降は、新規にIPSとしての登録は認められない。

## (a) 登録の効果

- ・法人格を所得する。この結果、組合は永続性を有し、組合員が代わっても、存続できる。
- ・組合は、組合の名で法律行為をし、訴訟を提起し、かつ、訴訟当事者になることができる。
- ・有限責任を負うことになる（法10条2項）。組合員の個人責任は、出資金額に限定される。ただし、組合員が個人保証をしている場合にはその限りではない。

## (b) 登録組合の遵守事項

- ・2014年法に規定する会計帳簿組織を有し、かつ保存していること（法75条以下）。
- ・毎年規制機関（FCA/金融行動局）に年次報告書を提出すること（法89条以下）。
- ・事務所登録、名称、規約を変更した場合には、その旨をFCAに登録申請をし承認を受けること（法13条、16条等）。
- ・組合及びすべての組合員は、登録した組合規約を遵守する義務を負うこと（法15条）。
- ・各組合員は、10万ポンドを超えて払戻しのできる持分を有することはできず、または当該持分に対する分配金の払戻しを受けることはできないこと（法24条）。

## ②協同組合の登録（協同組合に特有の原則）

- ・その協同組合（co-operative society）は、その組合の本来的な事業の参加する組合員の利益増進のために設立されていること（法2条2項a号ii及び同3項）。「真正な共同組合（*bona fide co-operative*）」であるためには、次のような6要件を充足する必要がある。ちなみに、これらの要件のうち最初の4つは、「国際協同組合同盟（ICA）の協同組合確認宣言（ICA Statement of Co-operative Identity）」に盛り込まれたものを反映させたものである。
- ・**コミュニティの利益**：協同組合のすべての組合員に共通する経済的、社会的もしくは文化的な必要性または利益があること。

- ・ **事業行為**：特定に事業が、組合員の相互利益を目的に営まれていること。組合員は、その事業に参加することから便益を受けること。この場合、参加とは、事業の種類により異なるが、次のような種類の事業からなる。(a) その組合と売買すること、(b) その組合の提供する役務を費消することもしくはその役務から享受する快適性を提供すること、または (c) その事業営むための役務提供をすること。
- ・ **管理**：組合の管理は組合員全員で行うこと。したがって、組合の管理は、出資金額とかではなく、平等原則に基づいて行うこと。具体的には、一人一票性の原則が適用される。組員の役員は、一般に、組合員の投票により選出される。役員の解任についても同様である。
- ・ **持分への分配金および借入金への利子支払**：事業上の資本の一部は、協同組合の共有財産を構成する。組合員は、各自が引き受けた持分または貸付金に対する限定された範囲内で一定の支払を受けることができる。持分または貸付金に対する支払は、組合が事業を継続するに十分な程度まで留保される必要がある。2014年法2条3項は、組合は、受け入れた金銭に対する配当、利子の支払を主たる目的として事業を営む場合には、真正は協同組合とはみなさないと規定している。
- ・ **収益**：組合の規約は、その組合員に収益または組合財産を分配することを認めるものであってはならない。各組合員は、組合と取引した分量または事業に参加して割合に応じて一定の収益の分配を受けることができる。例えば、消費者協同組合または農業協同組合の場合には、組合への販売量または組合からの購入量に応じて分配または特別分配金を受け取ることができる。この点について、例えば社交クラブのような共済組合の場合には、各組合員に対する分配はないが、低廉な会員料金やアメニティを享受できる。
- ・ **組合員資格の制限**：組合員になる自由は誰にでも開かれている必要がある。しかし、新規組合員に比べて旧組合員がより広い権益を享受するようなことがあってはならない。しかし、協同組合原則とぶつからない範囲内で一定の場合に、組合員になる資格を制限することはゆるされる。組合の許容規模や建造物の大きさなどから新規組合員の加入を制限せざるを得ない場合が一例である。

## ③コミュニティ益増進組合（ベンコムスに特有の原則）

- ・ **事業行為**：事業は、本来的にその組合の組合員ではない人たちの利益の増進のための営まれること。言い換えると、コミュニティ一般の利益に営まれる必要がある。
- ・ **持分への分配金および借入金への利子支払**：コミュニティ益増進組合の場合、各組合員が名目的に1ポンドを出資するといった例は、一般的ではない。したがって、通例、各組合員は、一定の出資をする。こうした場合、もしくは組合員が組合に貸付けをしている場合または双方をしている場合、分配金または支払利子は、事業運営に必要な資本を十分に確保しかつ留保するに必要な枠を超えて支払ってはならない。
- ・ **収益および財産**：組合の規約は、その組合員に収益または組合財産を分配することを認めるものであってはならない。収益は、一般に、事業に再投資することによってその組合の目的に使用されなければならない。収益の一部は、その組合の主たる目的に類似する他の目的に使うことができる。  
組合規約が組合財産の処分を認めている場合には、処分することが認められる。ただし、その処分益は、その組合の事業活動を促進する目的に費消されなければならない。
- ・ **清算**：組合の規約は、清算にあたっては組合財産を組合員の分配することを認めるものであってはならない。規約は、組合が清算する場合には、その財産は、同じ目的の組合に移転しなければならない。そうした目的の組合を見出しえない場合には、類似するチャリティ目的または公益目的に費消されなければならない。

## ◆むすびにかえて

イギリスにおけるチャリティと非営利団体の制度改革に伴う法制の変容について、非営利公益活動の担い手となる団体の認定・登録制度の整備という面に傾斜するかたちで、いくつかのポイントに絞って概観してみた。とりわけチャリティ分野における基本法ともいえるチャリティ法に

は、2006年に、400年ぶりの大きな改正が加えられた<sup>(133)</sup>。2006チャリティ法は、チャリティ目的類型の拡大、公益増進要件の具体化、こうした新たな法制を支えるためのチャリティコミッションの刷新、さらには、チャリティコミッションによる各種決定や処分に対する不服審査などを担当する新たなチャリティ審判所（Charity Tribunal）の設立【後に総合行政審判所制度の創設に伴い同審判所に吸収され廃止】や、新たな公益活動の担い手となる公益法人（CIO）制度の新設などを1993年チャリティ法に盛り込むための修正を規定したことが特徴といえる。1993年チャリティ法は、2006年法など度重なるパッチワークを重ね、継ぎはぎだらけとなったため、リステイトされ、2011年チャリティ法として2011年末に新装された。

非営利公益活動の担い手となる団体の拡大という意味では、チャリティ制度の新装や公益法人（CIO）制度の新設につなげたチャリティ法はもちろんのこと、コミュニティ益会社（CIC）認定・登録制度を創設したCIC法の存在も注目に値する。とりわけ、CIC認定・登録制度は、市場主義を基調とした非営利公益法人制度のあり方を探る場合にもサンプルとなる。非営利公益活動の担い手であるチャリティと非営利法人との相互競争的な環境づくりに向けた法制のあり方を探る場合の手掛かりとなる。

\* 本稿は、公益財団法人 公益法人協会主催の英国チャリティ変容調査研究会第8回（2015年1月23日開催）での報告にあたり提出したノートに加筆したものである。

（本学法学部教授）

---

(133) すでにふれたように、1993年チャリティ法および2006年チャリティ法については、拙論「イギリスのチャリティ制度改革（1）（2）」白鷗法学15巻2号（2008年11月）、同18巻1号（2011年5月）で分析している。したがって、本稿は、2011年チャリティ法を含む、その後のチャリティ法制の変容を、新旧法令の比較において分析したものである。